

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

Territorialización de la política pública y gobernanza

Serie Territorios en Debate N° 7



2019

Territorialización de la política pública y gobernanza / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019
185 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 7)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096326

POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; GOBERNANZA ; DESARROLLO ECONÓMICO ;
DESARROLLO TERRITORIAL ; DEMOCRACIA ; PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ;
ECUADOR
320.6- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-632-6

Derechos de autor No. 055416

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones
que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de
Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
Introducción	11
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Gouvernance multi-niveaux	21
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Gobernanza multinivel	27
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017	35
<i>Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo</i>	
Territorios y democracia para la convivencia	67
<i>Paúl Carrasco Carpio</i>	
Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía	87
<i>René Larenas Loo</i>	
Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego	123
<i>Lourdes Peralvo</i>	

Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano	157
<i>Diego Martínez Godoy</i>	
Territorialización de la política pública	173
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

Presentación

Las políticas públicas son uno de los principales instrumentos de gestión del territorio, junto con la planificación estratégica, la participación ciudadana y los mecanismos de gobernanza. Encontramos en este volumen dos líneas transversales en todos los artículos: por un lado, la discusión sobre el concepto de “territorio”, y por otro, las posibilidades de generar y gestionar políticas públicas en los territorios provinciales.

Sobre el *concepto de territorio*, Abdessamad Sekkal, Presidente de Oru Fogar, nos habla de un “espacio de producción, negociación y reparto de un futuro común”, lo que recuerda a la posición de Habermas del territorio como construcción social; debe observarse que la complejidad derivada de los procesos de globalización obliga a una dinámica de interdependencia entre los niveles de gobierno. Esta forma de entender a los territorios lleva a los gobiernos subnacionales a promover procesos de definición de políticas locales, de visiones o proyectos de desarrollo, o de producción de servicios concretos, como lo destaca especialmente el artículo del prefecto Paúl Carrasco Carpio, para el que se busca “empoderar el territorio desde lo político, social y lo económico”, definiendo modelos de relaciones y modelos económicos acordes a las potencialidades de cada territorio; en el caso del Azuay, el proceso social de construcción de territorio propone un modelo al que denomina “democracia para la convivencia”. Esta visión de territorio como construcción social se encuentra también en el artículo de René Larenas, que propone que las autoridades electas deben legitimarse en la conducción y facilitación de los procesos de construcción de identidad y de futuro, expresada principalmente en la planificación territorial, pero también, explícitamente, en la construcción de políticas públicas.

En el artículo de Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo, que revisan las formas en las que se ha contemplado el territorio

en la planificación nacional, nos encontramos que en cierta forma se deja de lado este concepto de construcción social, en tanto están “ausentes” las relaciones estructurales, económicas y políticas que condicionan el uso y ocupación del espacio. La forma de entender el territorio sería mirarlo como “espacio” contenedor o receptor de políticas públicas nacionales.

La tensión entre estas dos formas de ver el territorio (como construcción social o como espacio administrativo) se refleja en el artículo de Lourdes Peralvo, que revisa las diversas configuraciones institucionales que se han dado para la gestión de la competencia de riego. Añadiríamos a esa tensión fundamental otras, como la tensión entre la concentración de la toma de decisiones o la “regionalización” de las mismas (por la que se crearon y desaparecieron en su momento organismos regionales de gestión del agua), y la tensión entre la gestión comunitaria o la gestión pública y privada del agua, como elementos que explican los diversos modelos de gestión presentados.

Diego Martínez realiza un breve recorrido sobre la territorialización de la política pública y a partir de allí genera una discusión desde el enfoque de análisis territorial en la construcción de programas y proyectos para el desarrollo: Su artículo centra su análisis en la política agrícola ecuatoriana durante el gobierno de la revolución ciudadana.

La segunda temática transversal que encontramos en estos artículos se refiere a las *políticas públicas* que derivan de dichos conceptos de territorio. Su lectura requiere reconocer una doble posición de los gobiernos seccionales: como generadores y gestores de políticas locales, o como agentes de la implementación de políticas nacionales, e incluso internacionales, como la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Las estrategias territoriales de los planes de desarrollo nacional fueron principalmente mecanismos de producción del “espacio estatal”, analizado en el artículo de Carrión, López y Montalvo. La construcción de ese espacio estatal no se limita a la “presencia física” o localización de dependencias, proyectos o servicios, pues se presenta también mediante mecanismos de definición de lineamientos generales –por ejemplo las guías de construcción de los planes de desarrollo– o de gestión de información, –como la revisión de los instrumentos de planificación, o la priorización

de la intervención pública. Eso supone políticas centrales impuestas sobre los actores locales.

La inestabilidad institucional nacional implica dificultades para territorializar las políticas en lo local, como se desprende del artículo de Peralvo, pues se vuelve difícil que se produzca un sistema descentralizado y articulado de competencias. Las contribuciones significativas que podría tener una política de riego para el desarrollo local, se diluyen en la complejidad de esos modelos públicos, y en la poca consideración a las experiencias territoriales de gestión de cuencas y de sistemas de riego. Esta reflexión es aplicable a otras políticas sectoriales.

La construcción de las políticas públicas, en un esquema de territorio como construcción social, se considera siempre como un proceso participativo. En el modelo de la “democracia para la convivencia”, nos cuenta Paúl Carrasco que las instancias de participación (el Parlamento Popular y las Asambleas Ciudadanas) generan un conjunto de prioridades que se recogen en un “mapa estratégico”, que permite orientar la acción del gobierno provincial y de otros actores en el territorio. Señala además las dificultades de aplicar este modelo dentro de un esquema nacional donde no se definen claramente las funciones de los gobiernos subnacionales y se mantiene la concentración del poder central.

Abdessamad Sekkal plantea la necesidad de mecanismos de gestión “multinivel”, con base en la corresponsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, la pertinencia de las respuestas y unos principios comunes, que se vinculan con la idea de “sistemas de competencias”. En ese marco, destaca el rol que los gobiernos “intermedios” pueden cumplir para racionalizar la gobernanza territorial, lo que se complementa en el artículo de Larenas, que señala algunos ejemplos de políticas nacionales que serían implementadas con la agencia de los gobiernos locales, así como políticas definidas y desarrolladas en los territorios, no siempre en el marco de las “competencias” establecidas en la legislación. Destaca en ese artículo, las dificultades que se dan en el Ecuador al no contar con políticas explícitas, y por la falta de articulación del sistema de competencias.

Si los gobiernos provinciales del presente y el futuro desean convertirse en “gobiernos del territorio”, deberán afinar sus capacidades para producir

e implementar políticas públicas, e intermediar en sistemas de competencias cada vez más complejos. La lectura de estos artículos puede dar luces para aportar en procesos de construcción de políticas públicas locales.

Gustavo Baroja Narváez
Presidente del CONGOPE
Prefecto Provincial de Pichincha

Introducción

Francisco Enríquez Bermeo¹

El retorno a la democracia a finales de la década de los 70 en Ecuador, vino acompañado con el inicio de la liberalización de los mercados y la economía (año 82), con lo que se trataba de poner fin a un período de vigencia de una economía dirigida e incluso intervenida por el Estado. Democratización y liberalización eran vistos como procesos afines motivados por las libertades políticas y económicas (Aguilar, 2007).

En los años subsiguientes, dicho proceso se ahondó en las dos direcciones anotadas. En lo político de a poco se fue debilitando el poder presidencialista del Estado y se dio paso a procesos como el de la desregulación de la vida social y la descentralización, mediante los cuales el Gobierno central cedía espacios de poder a grupos sociales corporativos y a gobiernos subnacionales. En lo económico, la liberalización significó privatización de empresas y servicios públicos y desregulaciones que dieron pauta a que ciertos sectores empresariales, muy vinculados al sector financiero, acaparen ahorros de los ecuatorianos y vía créditos vinculados, saquen esos recursos fuera del país, y con ello provoquen el quiebre de una buena parte del sector bancario, al punto de obligar al Estado a intervenir en favor de los afectados, con lo que se fraguó uno de los mayores atracos de la segunda mitad del siglo XX.

A ello se sumó la globalización que, para inicios del nuevo siglo, estaba ya extendida y consolidada en el mundo, la que entre otras cosas trajo consigo la desterritorialización de las finanzas, la producción, el comercio, la investigación e incluso el conocimiento, lo que debilitó aún más al Estado y le hizo perder el control sobre el crecimiento económico, puesto que al carecer de recursos, información y conocimiento científico y tecnológico, le resultaba difícil generar competitividad y aprovechar las ventajas com-

1 Coordinador General Serie Territorios en Debate. fenriquez@flacso.edu.ec

petitivas del país. A ello se sumó en el caso de Ecuador, la dolarización, es decir la adopción de una moneda extranjera como propia, con lo que el Estado perdió una importante herramienta de política económica y con ello redujo aún más su papel rector en la economía.

Esta situación persistió durante cerca de 25 años y a partir de 2007, año en el que asume el Gobierno el presidente Rafael Correa, el país inicia un proceso de recuperación y restablecimiento del papel rector del Estado en la sociedad. Se elige una Asamblea Constituyente que redacta una nueva Constitución que fue aprobada mediante consulta popular en el año 2008 y con la que se inició la denominada “Revolución Ciudadana”, que gobernó el país por un poco más de diez años, hasta mayo de 2017.

La lectura de la “Revolución Ciudadana” fue que el Estado durante los años de vigencia de la “larga noche neoliberal”, y particularmente el Gobierno nacional perdió capacidades, facultades, poder y el manejo de los asuntos trascendentes de la política y la gestión pública. De ahí que la reforma estatal promovida por el Gobierno de Correa, estuvo más centrada en la gobernabilidad que en la gobernanza, puesto que lo que buscaba era que el gobierno dirija y gobierne la sociedad.

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno; no es un enfoque social, pues la premisa de su planteamiento es la consideración de que en la sociedad no existen o son irrelevantes las capacidades de autoorganización, autogobierno, autoregulación y de solución de sus problemas, en conformidad con el supuesto arraigado de considerar a la sociedad como problema, como realidad ingobernable por sí misma, intrínsecamente propensa al desorden, la inseguridad y el conflicto, por lo que para que la sociedad pueda ser y existir debe reorganizarse en forma de Estado (estructurarse con base en leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, dotado con los poderes, capacidades y recursos para estar en aptitud de pacificarla, ordenarla y coordinarla. En este sentido, la gobernabilidad es una cuestión que se plantea sólo con referencia al gobierno y que no atañe a la sociedad, la cual es por definición ingobernable, destinada al conflicto y crisis (Aguilar, 2007, p. 5).

De ahí que el énfasis de la reforma ciudadana estuvo orientada a reestablecer la planificación, la regulación y el control sobre la sociedad y sobre las demás funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno, incluidos los autónomos y descentralizados. A partir de la aprobación de la nueva Constitución se expidieron un sinnúmero de leyes que buscaron “orientar” y controlar la sociedad. Todos debían alinearse con el nuevo proyecto político y quienes no lo hacían eran considerados rezagos del pasado, cuyo fin era preservar o mantener la ingobernabilidad, el retraso y la vieja forma de hacer política (*la partidocracia*).

Los límites de este enfoque fueron que la reforma del Estado se centró más en las capacidades del Gobierno y no tanto en las acciones que el gobierno debía realizar para tener una adecuada relación y con la sociedad. Lo que se requería era contar con un Gobierno bien equipado, dotado de recursos, tecnologías, herramientas y poderes apropiados para dirigir esa sociedad, con capacidades legales, financieras, administrativas (carácter tecnocrático) y con una gran habilidad política. Fue al inicio del proyecto que fueron tomadas en cuenta las capacidades de algunos sectores de la sociedad civil, de las organizaciones sociales, de la academia e incluso del sector privado; ello duró hasta después de aprobada la nueva Constitución. Pero luego dejaron de ser considerados y de a poco el proyecto fue buscando subordinar la sociedad al Estado, convirtiendo a la sociedad más en objeto que en sujeto del proceso de cambio propuesto. De ahí que la acción del gobierno haya estado más centrada en la gobernabilidad que en la gobernanza, considerando muy poco la acción y participación de la sociedad.

El Gobierno de Correa consideró muy poco la noción de gobernanza, es decir la idea de que si bien el Gobierno es un agente de dirección necesario, es insuficiente a pesar de que cuente con capacidades, recursos, tecnologías e infraestructura. Por supuesto que el Gobierno de Correa fue un actor con legitimidad, ganó varios procesos electorales, pero sus ideas, acciones y recursos resultaron insuficientes para por sí solo definir el interés social y sobre todo para alcanzarlo.

La dinámica de la sociedad, su complejidad y desafíos, demandan información, recursos, conocimientos, inteligencia que va más allá de las

capacidades que tienen el Estado y cualquier actor social o económico aislado. De ahí que sea indispensable interactuar entre Gobierno y sociedad, entre quienes hay niveles de tensión, pero que deben ser manejados de manera responsable, en función de un proyecto de país, y no de un grupo sino en función de la mayoría o en lo posible de todos.

La gobernanza apunta a un proceso que va más allá de la realización de un proyecto político, sea este de partido o coalición de partidos que están en el Gobierno; apunta a un proceso social multipolar, que define un sentido de dirección para la sociedad, en el que participan múltiples actores no solo en el diseño, sino también en su implementación. Todo ello a partir de la interlocución continúa entre diversos sectores de la sociedad, entre ellos y con el Gobierno, en donde la posibilidad de gobernar a la sociedad depende de la capacidad que el gobernante tiene para dirigir a la sociedad gobernada.

Y es precisamente en ello en donde el Gobierno en determinados momentos perdió los papeles y quiso imponer su proyecto de “Revolución Ciudadana” sin lograr consensuar el mismo con la sociedad. Por supuesto que el *correísmo* ganó las elecciones, no una sino varias veces, lo que le dio legitimidad, aunque desde el inicio tuvo resistencia de algunos sectores, que poco a poco se fue ampliando, hasta que en la consulta popular de febrero de 2018, una amplia mayoría de ecuatorianos votaron por la no reelección definitiva de Rafael Correa.

Ese comportamiento llevó al Gobierno de Correa a profundizar en la verticalidad de las políticas públicas sectoriales, las que emanaban desde los distintos ministerios y “bajaban” a territorio para su ejecución, cuya responsabilidad correspondía a los organismos desconcentrados del Estado, que en la “Revolución Ciudadana” llegaron hasta el nivel de distrito (cantón) y circuito (parroquia). Esa idea de “bajar” la política sectorial a territorio no fue una característica solo del Gobierno de Correa, ha estado presente en la gestión de distintos gobiernos que actúan desde un Estado nacional centralista. Pero esa verticalidad fue mucho más evidente en el Gobierno anterior, puesto que extendió su presencia hasta el nivel de parroquia con la creación de distritos y circuitos.

Otra característica importante de las políticas sectoriales es que en mucho son estandarizadas o uniformes para todo el territorio, no consideran

(o lo hacen parcialmente) las diferencias, ni la diversidad, que en nuestro caso no son solo geográficas (territorial, climática y ambiental), sino también étnicas y culturales y por supuesto económicas y sociales. De ahí que en ciertos lugares del país, dichas políticas fueron poco efectivas, por no decir inaplicables.

Bajo esas circunstancias, lo que se pretende con esta publicación es reflexionar sobre la posibilidad de superar ese verticalismo de la política sectorial y del Estado nacional, aportando con iniciativas que busquen complementar la política pública sectorial con la política pública territorial, en donde se considere una gestión multinivel, la diversidad y las diferencias y desigualdades espaciales. La falta de territorialidad de las políticas públicas, exige adoptar una lógica horizontal en la gestión política; horizontalidad que es más propia de muchos gobiernos autónomos y descentralizados, a diferencia de la sectorialidad de la gestión política, que tiene una lógica más bien vertical (Muller, 1997), y es muy propia del gobierno nacional.

Además, cabe precisar la diferencia entre territorio y territorialidad, en donde el territorio está asociado a relaciones de poder y dominación (Faure y Douillet, 2005) entre Estado, ciudadanos, grupos y organizaciones, e incluso empresas transnacionales en un espacio territorial (Montañez y Delgado, 1998); mientras que la territorialidad es la capacidad de un actor de ejercer o regir a unas personas en un espacio de territorio controlado (Sack, 1986).²

Se trata entonces, de aportar en la reflexión sobre cómo territorializar las políticas públicas y es precisamente en ello que los gobiernos intermedios tienen un rol importante que cumplir, puesto que, como gobiernos intermedios, son quienes deben articular las políticas sectoriales emanadas del Gobierno central, con las políticas territoriales de los GAD. Tarea que para el caso de Ecuador ha resultado hasta ahora difícil de aplicar y mucho más desde que la gestión del Gobierno central enfatizó en la gobernabilidad más que en la gobernanza.

El presente volumen Territorialización de la política pública y gobernanza forma parte de la Serie Territorios en Debate creada en el 2015

2 Entre gobernanza y territorialidad hay alguna semejanza.

por el CONGOPE. La colección tiene la aspiración de ser un aporte importante para el país y sus distintos estamentos, la ciudadanía y los tomadores de decisión, principalmente en los gobiernos subnacionales, a quienes busca proporcionar insumos para la formulación de políticas públicas territoriales.

Se trata de un espacio de pensamiento crítico que con la reflexión de académicos nacionales y extranjeros, gestores de política pública, miembros de organizaciones sociales y de la sociedad civil y cooperantes, que tiene como fin último, aportar en las respuestas que el CONGOPE, los GAD Provinciales y los gobiernos locales, enfrentan en su *qué hacer* frente a las necesidades de política pública.

El presente volumen tiene como objetivo analizar la territorialización de la política pública y la gobernanza tomando como referencia los gobiernos intermedios y su relacionamiento con los otros niveles de gobierno.

En este sentido, Abdessamad Sekkal, Presidente del ORU Fogar y del Consejo Regional de Rabat, hace una reflexión de cómo las estrategias tradicionales de desarrollo se han vuelto caducas en el contexto de la globalización de la economía y cómo la mundialización de las formas de producción evita un crecimiento sostenido. Para Sekkal, la señalada complejidad invita a repensar el concepto de gobernanza local porque la dinámica de la interdependencia entre los diferentes actores sobrepasa la lógica tradicional de una gestión administrativa procedimental. En este contexto, el autor sostiene que el territorio se vuelve un espacio de producción y negociación y el lugar del bien común compartido. Sekkal reflexiona sobre el principio de subsidiariedad, como la manera que permitirá mantener un mejor sistema de racionalización global así como de gobernanza, permitiendo que cada nivel de gobierno pueda aportar de mejor manera respuestas específicas a preguntas comunes pero combinando tres ideas fundamentales: corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, pertinencia de las respuestas y los principios directores comunes frente al respeto de la soberanía territorial.

Por su parte, Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo, en su texto “El territorio en los procesos de planificación del desarrollo en el periodo 2007-2017: Hacia la construcción de un “espacio

estatal” exploran dos aspectos centrales: i) la representación del territorio en la planificación del desarrollo a escala nacional en el periodo 2007-2017; ii) la dimensión espacial de los instrumentos normativos, institucionales y metodológicos orientados a direccionar, articular y coordinar la intervención pública en el territorio. El trabajo concluye con reflexiones sobre la creación de un “espacio estatal” particular en función de las estrategias de planificación territorial analizadas, señalando los avances y limitaciones en las políticas públicas para la planificación, gestión y ordenamiento territorial.

Paúl Carrasco Carpio, prefecto de la provincia del Azuay reflexiona sobre los territorios y democracia para la convivencia a partir del papel que juega el Gobierno provincial como un puente entre lo nacional y lo local, reflexiona sobre el hecho de cómo los gobiernos intermedios logran incidir a través de herramientas conceptuales y metodológicas para apoyar procesos participativos aunque considera que es necesario un cambio en el modelo de país.

Diego Martínez hace un breve recuento del marco teórico conceptual de la “territorialización de la política pública”, incorporando el enfoque territorial en la formulación de políticas para el desarrollo, para abordar la política agrícola ecuatoriana durante los diez últimos años de “Revolución Ciudadana”. En su análisis afirma que en la implementación de los programas sociales y económico-productivos se adoptó una visión de “estándares” con lo que se continuó implementando “recetas” que homogenizaron las realidades y las problemáticas campesinas y generalizaron los sistemas productivos y organizativos. Cuando lo que debían otorgar era un rol activo a los actores territoriales en respuesta a problemas locales específicos y acorde a los diferentes contextos y realidades locales, lo que implicaba sobrepasar el centralismo para favorecer la consolidación de una verdadera “política pública territorial” en donde los niveles intermedios de Gobierno son los más cercanos a las problemáticas territoriales.

René Larenas, en su artículo “Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía”, analiza el aporte de los gobiernos intermedios en la construcción de la política pública e identifica dos tipos de políticas públicas que confluyen en los territorios: las políticas nacionales que se “territorializan”, es decir, se adaptan o localizan en la realidad de una

parroquia, cantón o provincia; y, las políticas locales, definidas por los actores. Larenas sostiene que en la legislación ecuatoriana, se pone en el tapete la viabilidad de impulsar políticas a partir de las competencias y funciones de los gobiernos locales, como expresión de su autonomía para promover procesos de desarrollo local, adecuados a las condiciones de cada territorio.

Lourdes Peralvo, en su texto “Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego”, reflexiona sobre las discusiones teóricas generales, a través del análisis de un ejemplo específico, las políticas en materia de riego y drenaje, competencia exclusiva de los gobiernos provinciales. Para la autora, la importancia de la gobernanza de los recursos hídricos y del modelo de descentralización es un factor determinante en la producción de alimentos, tanto para garantizar la seguridad o soberanía alimentaria, como para mantener la agroindustria de exportación y los agronegocios, ya que se considera que el riego permitiría aumentar la productividad hasta en cinco veces en relación con las áreas secas. Destaca cómo el acceso y eficiencia en los servicios de riego contribuyen significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores, la agricultura familiar, los pueblos y nacionalidades que tradicionalmente han estado ligados a la ruralidad y al cuidado de la naturaleza. Otro aspecto directamente relacionado con el tema es el ambiental, pues la sustentabilidad del servicio, depende de la protección y manejo sustentable de las cuencas hidrográficas y de la biodiversidad de los ecosistemas vinculados al ciclo hidrológico.

Edwin Miño, en su artículo hace referencia a varias concepciones de lo que es la territorialización de la política pública y sostiene que una visión territorial es solamente la que tiene una visión estratégica y multidisciplinaria, no solo en su interpretación sino también en la intervención.

Relación academia, gestores de política o actores sociales

Desde un inicio fue intención del CONGOPE e Incidencia Pública, crear espacios de diálogo y discusión permanentes entre académicos, gestores de la política pública y actores sociales, incluyendo en lo posible visiones externas, de fuera del país o de la cooperación, que den su apreciación de

lo que acontece en el país o de otras experiencias sobre los temas abordados en cada uno de los libros.

Han sido tres años de construcción de esta relación y sus resultados son positivos, dado que tomadores/as de decisiones y funcionarios/as de los gobiernos provinciales y del CONGOPE han sostenido un diálogo abierto con la academia y ciudadanía, en el que se ha ido construyendo conocimiento, basado en la experiencia de gobernar los territorios y en la investigación y análisis académico. Conocimiento que se entrega al lector en los 10 volúmenes que forman parte de esta Colección. Diálogo fluido y abierto generado en conversatorios, seminarios y mesas de trabajo públicas presenciales y virtuales, a los que han concurrido los cerca de ochenta autores de estos libros, estudiantes, funcionarios, académicos y público en general, en los que se han expuesto y discutido las tesis contenidas en sus artículos.

Este esfuerzo de tres años ha sido posible gracias al compromiso con el desarrollo provincial y territorial del Presidente del CONGOPE y Prefecto Provincial de Pichincha, Gustavo Baroja, quien ha acompañado este proceso con sus opiniones y orientaciones. Gracias también a la constancia del Director Ejecutivo del CONGOPE, Edwin Miño, en su afán de avanzar en la construcción de un pensamiento crítico que aporte a los grandes desafíos que día a día enfrentan los gobiernos provinciales por desarrollar sus territorios y alcanzar el bienestar de sus poblaciones.

Especial reconocimiento merecen los coordinadores de cada uno de los libros y los cerca de ochenta autores que han hecho posible contar con la única colección de libros (10 volúmenes) sobre desarrollo territorial en Ecuador. Es necesario expresar también el agradecimiento a Marcela Andino, Subdirectora del CONGOPE, quien durante todo este proceso ha estado presente para resolver las dificultades propias de este esfuerzo colectivo.

A Editorial Abya-Yala y al equipo de editores comandados por Milagros Aguirre, mi agradecimiento.

Se cierra esta 1ra fase de la Serie Territorios en Debate del CONGOPE con la satisfacción de haber hecho el mejor esfuerzo, quedando para otros el desafío de continuarlo.

Quito, 27 de diciembre de 2018

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2007). El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39. Caracas.
- Faure, A. y Douillet, A.C. (2005). *La action publique et la question territoriale*. Grenoble: PUG. 1ra edición.
- Montañez, G., y Delgado, M.O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, VII (1-2).
- Muller, P. (1997). Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales. *Tecnología Administrativa*, XI (23), enero-mayo. Medellín: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia.
- Sack, R. D. (1986). *Human Territoriality: Its Theory and History*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.

Gouvernance multi-niveaux

Abdessamad Sekkal¹

Dans un contexte marqué par la globalisation de l'économie et la mondialisation effrénée des systèmes de production, toutes les stratégies de développement traditionnelles sont devenues caduques, vu leur incapacité à offrir une croissance régulière et durable. En effet, la mondialisation présente pour l'ensemble des territoires un nouveau défi qui efface toute frontière qu'elle soit nationale, politique ou institutionnelle. Cette croissance des phénomènes de mondialisation, couplée à l'urbanisation galopante, engendre des transformations profondes du rôle de l'Etat et de son rapport avec les autres niveaux de gouvernance. En effet, face à cette réalité, la nature et l'action de l'Etat sont fortement interpellés. Les concepts de territorialisation, de gouvernance, de participation et de proximité s'imposent comme de nouveaux repères pour un développement plus égalitaire et surtout plus durable.

Ce concept de durabilité, impose lui-même, l'imbrication de plusieurs dimensions environnementales, économiques et sociales et culturelles. Ceci accentue le niveau de complexité du fait de l'implication de plusieurs strates et l'étendue des défis posés. En effet, le développement durable transcende les frontières politiques et touche à la fois l'Etat et les personnes. Cette grande complexité impose elle aussi la coopération de divers acteurs à de multiples niveaux et la mise en place de réponses adéquates à travers :

La rationalisation du système global de gouvernance en intégrant un mode de gouvernance multi-niveaux :

En effet, tous les changements liés à la mondialisation et aux grands défis du développement durable bousculent les dispositifs à mettre en place,

¹ Presidente del ORU Fogar y del Consejo Regional de Rabat, Sale Kenitra.
l.bakkali@regionrsk.org

appellent au renforcement des processus de démocratie locale et amènent au renouvellement des modes de construction des projets communs. Ce passage de la forme classique des politiques publiques à l'action publique locale a impliqué la naissance d'une multitude de logiques et de modes d'interventions, créant parfois un chevauchement dans l'exercice des compétences et un amalgame important au niveau de la compréhension des différents niveaux de gouvernance.

Cette complexité pousse à penser le concept de gouvernance locale en tant que forme de régulation territoriale impliquant une forte interdépendance dynamique entre les acteurs. De ce fait, il s'avère primordial de dépasser la logique de l'exécution administrative procédurale et de considérer le territoire comme étant un « construit collectif » nécessitant une solidarité entre les niveaux de décisions dans la phase de conception, de mise en œuvre et de suivi fondé sur des indicateurs de développement cohérents et précis.

Le territoire devient un espace de production, de négociation et de partage d'un devenir commun. L'ensemble du système ne se constitue pas seulement autour de la proximité géographique de ses acteurs mais aussi sur la base de la dynamique commune qui les motive et les rassemble dans les différents domaines. Cette dynamique ne peut se faire que par la création de mécanismes de gouvernance appropriés à chaque niveau territorial.

De ce fait, le fonctionnement selon le principe de subsidiarité est à même de permettre une meilleure rationalisation du système global de gouvernance en permettant à chaque niveau d'apporter des réponses ciblées et spécifiques à des questions communes en combinant trois idées fondamentales à savoir : le partage de responsabilité entre les différentes échelles de gouvernance, la pertinence des réponses spécifiques à des principes directeurs communs et le respect de la souveraineté territoriale.

Selon ce principe, le territoire, qui connaît aujourd'hui l'imbrication croissante d'une multitude d'acteurs locaux hétérogènes, peut être scindé en trois niveaux pertinents de gouvernance dont les rôles sont complémentaires et définis de manière précise :

- Le premier niveau est bien évidemment celui de l'Etat stratège, qui dresse les grandes politiques nationales dans les différents domaines ;

- Le deuxième niveau est incontestablement celui du Gouvernement Intermédiaire, qui se positionne en tant que porteur de programmes de développement territoriaux intégrés prenant en considération les stratégies nationales et en même temps les besoins du territoire régional ;
- Le troisième niveau est celui des communes qui constituent l'échelon du service le plus proche des citoyens.

Ces trois grands niveaux de gouvernance combinent à la fois les protagonistes traditionnels de gouvernance territoriale mais également l'ensemble des acteurs émergents dont l'influence sur le système de gouvernance est devenue indéniable. Ceci renvoie à la deuxième réponse à même de rationaliser le système de gouvernance global à savoir :

La rationalisation par la reconnaissance des nouveaux acteurs de gouvernance territoriale et l'intégration d'une démarche participative :

La gouvernance territoriale connaît aujourd'hui l'émergence de l'implication forte de nombreux acteurs dont le poids et l'influence sur le système global de gouvernance est devenu indéniable. On note d'abord toute la sphère économique constituée par les producteurs, les acteurs du monde des affaires ainsi que les sociétés multinationales, très présentes à l'échelle locale. Ces acteurs de taille, qu'il s'agisse de lobbies d'affaires qui agissent de manière transnationale ou d'acteurs économiques ancrés au niveau local, forment des groupes interconnectés et fortement liés à la sphère politique. Leur rôle dans la production et la prestation de services leur confère la place d'acteur de poids qui influence de manière directe les politiques de l'Etat.

De même la communauté scientifique incluant le secteur de la recherche et les organisations scientifiques influent de manière directe sur les différentes politiques publiques. En effet, l'analyse scientifique de ces politiques et la manière de les présenter déterminent en grande partie leur perception par le public ainsi que le niveau de leur compréhension par les citoyens.

Par ailleurs, nul ne peut contester que le citoyen constitue aujourd'hui le nouveau visage de la gouvernance locale et du développement durable. En effet, les populations ont commencé à exprimer leur forte volonté de parti-

ciper de manière inclusive et active aux projets de territoire et aux modes de prise de décision. Dans cette optique, le public ne constitue plus le destinataire passif des différentes politiques et stratégies, mais devient un acteur clé dans leur élaboration et leur diffusion. Cette volonté a été non seulement marquée par la création d'associations exerçant de fortes pressions dans le processus de décision mais également par l'apparition de nouvelles formes de mouvements, trouvant dans le succès croissant des réseaux sociaux, une plateforme de marketing territorial. En effet, les influenceurs deviennent aujourd'hui des acteurs clés dans la promotion de l'image de marque d'un territoire donné et peuvent se révéler être de vrais partenaires pour identifier de nouveaux projets d'investissement, des circuits touristiques, ...

Et pas seulement, les réseaux sociaux ont donné au citoyen lambda un outil illimité lui permettant d'exprimer son avis vis-à-vis des différentes politiques publiques et de véhiculer des messages, quel que soit leur bien fondé, à un nombre très important d'utilisateurs de ces différents réseaux sociaux. Le citoyen, peut par le biais de cette plateforme numérique, constituer un vrai frein pour les projets ou au contraire être un catalyseur pour ces derniers.

Cette influence directe a pris une telle ampleur qu'il est aujourd'hui inadmissible de concevoir une gouvernance territoriale qui n'intègre pas une démarche participative effective et qui consacre, par le biais de dispositifs particuliers, la participation des citoyens et de la société civile au processus de prise de décision.

De ce fait, et en analysant les deux réponses à la rationalisation de la gouvernance territoriale à savoir l'intégration de la démarche participation et la mise en place d'une gouvernance multi-niveaux, il ressort de manière prononcée que leur mise en œuvre s'avère plus adaptée à l'échelle régionale.

En effet, l'échelle régionale représente tout d'abord **l'espace de convergence entre le niveau stratégique des politiques publiques et le niveau de proximité assuré par les collectivités locales**, tout en assurant la synthèse des aspects économiques, sociaux, culturels et environnementaux des politiques intersectorielles.

De même, Le niveau régional constitue **l'échelon stratégique optimal pour la concrétisation des solutions adéquates aux défis de gouvernance et de développement durable**, car il allie à la fois, la proximité de terrain,

la vision stratégique et la capacité d'auscultation au plus près des besoins et caractéristiques du territoire. De même, l'échelle régionale constitue le niveau le plus pertinent pour la construction d'un intérêt collectif commun vu qu'elle offre une lecture transversale du contexte et des spécificités du territoire ainsi que des différents acteurs. L'échelle régionale joue le rôle de trait d'union entre le niveau national et celui local. Sa mission s'apparente à celle de coordonnateur du processus de planification.

Par ailleurs, le niveau régional permet une vraie **territorialisation de l'action publique** et assure un développement équilibré des territoires tout en garantissant une équité au niveau des services rendus aux citoyens vu qu'elle se base sur une définition plus ciblée des besoins.

En effet, les politiques nationales s'avèrent être plus pertinentes dans le cas où elles s'inscrivent dans un espace géographique, social et économique plus restreint et plus cohérent que l'ensemble national et ce, vu que la mobilisation autour des politiques touchant à plusieurs domaines d'intervention est facilement plus réalisable à l'échelle régionale d'autant plus qu'elle permet une diffusion plus pertinente de l'information, ce qui garantit une participation plus élargie et plus active des différents acteurs.

La durabilité des territoires en liaison avec ses enjeux environnementaux, sociaux et économiques, place inévitablement la région comme cadre idéal pour concevoir dans une vision globale et intégrée les lignes majeures de la stratégie de développement durable, et de définir avec précision les chantiers de concertation avec les collectivités des échelles inférieures à la région, les acteurs non étatiques, à savoir la société civile, les opérateurs économiques, les médias et les citoyens. Du fait de sa proximité avec les citoyens et la connaissance de leurs besoins ainsi que des forces et faiblesses du territoire, **l'échelle régionale constitue la plateforme adéquate pour assoir une participation effective** des différents acteurs de gouvernance territoriale et à leur tête le citoyen.

Par ailleurs, et dans un contexte actuel marqué, en général, par le manque de ressources financières allouées aux acteurs du développement, l'échelle des gouvernements intermédiaires est incontestablement le niveau le plus favorable pour assurer la corrélation entre le développement local à la petite échelle ainsi que l'aménagement et l'attractivité des territoires

dans un cadre large capable d'articuler des partenariats avec les principales organisations mondiales, régionales et nationales en fonction des priorités tracées. Ainsi, les acteurs régionaux se sentent tenus d'appliquer plus efficacement des mesures dont ils partagent la responsabilité notamment celles liées au co-financement.

Si les régions et gouvernements intermédiaires sont aujourd'hui placés au cœur du processus de gouvernance et du développement durable des territoires, leur rôle ne pourra être pleinement assuré que s'il passe par le renforcement de leurs compétences dans les différents domaines afin de pouvoir atteindre les objectifs suivants :

- Matérialiser une planification stratégique intégrée dans la vision nationale, proche de la réalité et axée sur des résultats quantifiables ;
- Mobiliser les capacités managériales et techniques permettant d'asseoir les bases de cette planification stratégique et le suivi de ses objectifs ;
- Produire des indicateurs clés à l'échelle régionale qui permettraient d'orienter les grandes politiques nationales ;
- Asseoir des partenariats entre régions ainsi qu'avec le secteur privé en vue de mobiliser les financements nécessaires à la mise en œuvre des différentes politiques ;
- Faire de la participation citoyenne un moteur de réussite des politiques publiques ;
- Développer et mener des programmes de développement durables, intégrés et territorialisés.

Gobernanza multinivel

Abdessamad Sekkal¹

Resumen

En un contexto marcado por la globalización de la economía y la globalización desenfrenada de los sistemas de producción, todas las estrategias de desarrollo tradicionales se han vuelto obsoletas, dada su incapacidad para proporcionar un crecimiento estable y sostenible. De hecho, la globalización presenta un nuevo desafío para todos los territorios que borra cualquier frontera, ya sea nacional, política o institucional. Este crecimiento de los fenómenos de la globalización, junto con la urbanización rampante, está causando cambios profundos en el papel del estado y su relación con otros niveles de gobierno. De hecho, frente a esta realidad, la naturaleza y la acción del estado se enfrentan con un fuerte desafío. Los conceptos de territorialización, gobernanza, participación y proximidad se destacan como nuevos puntos de referencia para un desarrollo más igualitario y, sobre todo, más sostenible.

Palabras clave: Globalización, territorialización, gobernanza, participación, proximidad.

¹ Presidente del ORU Fogar y del Consejo Regional de Rabat, Sale Kenitra.
l.bakkali@regionrsk.org

El concepto de sostenibilidad impone un entretejido de varias dimensiones que van desde lo ambiental, económico, social y cultural, lo que aumenta el nivel de complejidad debido a la participación de varias capas y la magnitud de los desafíos planteados. De hecho, el desarrollo sostenible trasciende las fronteras políticas y afecta tanto al Estado como a los individuos. Esta gran complejidad también requiere de la cooperación de varios actores en múltiples niveles y la implementación de respuestas adecuadas a través de:

La racionalización del sistema de gobierno global mediante la integración de un modo de gobierno multinivel

De hecho, todos los cambios relacionados con la globalización y los principales desafíos del desarrollo sostenible están cambiando los mecanismos que se deben implementar, exigen el fortalecimiento de los procesos locales de democracia y llevan a la renovación de los métodos de construcción para proyectos conjuntos. Esta transición de la forma clásica de política pública a la acción pública local ha significado el nacimiento de una multitud de lógicas y modos de intervención, que a veces crean una superposición en el ejercicio de habilidades y una amalgama significativa a nivel de comprensión de los diferentes niveles de gobierno.

Esta complejidad nos lleva a pensar en el concepto de gobierno local como una forma de regulación territorial que implica una fuerte interdependencia dinámica entre los actores. Como resultado, es esencial ir más allá de la lógica de la ejecución administrativa procesal y considerar el territorio como una “construcción colectiva” que requiere solidaridad entre los niveles de decisión en las fases de diseño, implementación e implementación. Basado en indicadores de desarrollo coherentes y precisos.

El territorio se convierte en un espacio de producción, negociación y reparto de un futuro común. Todo el sistema no solo se basa en la proximidad geográfica de sus actores, sino también en la base de la dinámica común que los motiva y los reúne en los diferentes dominios. Esta dinámica solo se puede lograr a través de la creación de mecanismos de gobierno apropiados en cada nivel territorial.

Por lo tanto, operar de acuerdo con el principio de subsidiariedad es capaz de racionalizar mejor el sistema general de gobierno al permitir que cada nivel proporcione respuestas específicas y específicas a problemas comunes mediante la combinación de tres ideas fundamentales, a saber: compartir la responsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, la relevancia de las respuestas específicas a los principios rectores comunes y el respeto por la soberanía territorial.

De acuerdo con este principio, el territorio, que hoy conoce el creciente entretejido de una multitud de actores locales heterogéneos, se puede dividir en tres niveles relevantes de gobierno cuyos roles son complementarios y se definen de manera precisa:

- El primer nivel es, por supuesto, el del Estado estratega, que elabora las principales políticas nacionales en los diversos campos.
- El segundo nivel es, sin duda, el del gobierno intermedio, que se posiciona como portador de programas de desarrollo territorial integrado teniendo en cuenta las estrategias nacionales y al mismo tiempo las necesidades del territorio regional.
- El tercer nivel es el de las comunas que constituyen el nivel de servicio más cercano a los ciudadanos.

Estos tres niveles principales de gobernabilidad combinan tanto los protagonistas tradicionales de la gobernanza territorial como todos los actores emergentes cuya influencia en el sistema de gobernanza se ha vuelto innegable. Esto se refiere a la segunda respuesta para racionalizar el sistema de gobierno general, a saber:

La racionalización a través del reconocimiento de nuevos actores de gobernanza territorial y la integración de un enfoque participativo

La gobernanza territorial está experimentando el surgimiento de la fuerte participación de muchos actores cuyo peso e influencia en el sistema general de gobernanza se ha vuelto innegable. En primer lugar, observamos toda la esfera económica formada por productores, actores comerciales

y empresas multinacionales con una fuerte presencia a nivel local. Estos grandes actores, ya sean grupos de presión de negocios que actúan transnacionalmente o actores económicos locales, forman grupos interconectados que están fuertemente vinculados a la esfera política. Su papel en la producción y prestación de servicios les da el lugar de un jugador importante que influye directamente en las políticas del Estado.

Del mismo modo, la comunidad científica, incluido el sector de investigación y las organizaciones científicas, tienen una influencia directa en las diversas políticas públicas. De hecho, el análisis científico de estas políticas y la forma en que se presentan determina en gran medida su percepción por parte del público, así como su nivel de comprensión por parte de los ciudadanos.

Además, nadie puede negar que el ciudadano es ahora la nueva cara de la gobernabilidad local y el desarrollo sostenible. De hecho, las poblaciones han comenzado a expresar su firme voluntad de participar de manera inclusiva y activa en los proyectos territoriales y los métodos de toma de decisiones. En esta perspectiva, el público ya no es el receptor pasivo de las diversas políticas y estrategias, sino que se convierte en un actor clave en su desarrollo y difusión. Este deseo no solo estuvo marcado por la creación de asociaciones que ejercían una fuerte presión en el proceso de toma de decisiones, sino también por la aparición de nuevas formas de movimientos, encontrando en el creciente éxito de las redes sociales, una plataforma de marketing territorial. De hecho, los influenciadores ahora son actores clave en la promoción de la imagen de marca de un territorio determinado y pueden convertirse en socios reales para identificar nuevos proyectos de inversión, circuitos turísticos, etc.

Y no solo, las redes sociales le dieron al ciudadano promedio una herramienta ilimitada que le permite expresar su opinión frente a diversas políticas públicas y transmitir mensajes, cualquiera que sea su validez, a un gran número de usuarios de estas diferentes redes sociales. El ciudadano, a través de esta plataforma digital, puede ser un verdadero freno para los proyectos o, por el contrario, ser un catalizador para ellos.

Esta influencia directa ha alcanzado tal escala que hoy en día es inaceptable concebir una gobernanza territorial que no incorpore un enfoque

participativo efectivo y que dedique, a través de mecanismos específicos, la participación de los ciudadanos y la sociedad civil al proceso de toma de decisiones.

Como resultado, y al analizar las dos respuestas a la racionalización de la gobernanza territorial, a saber, la integración del enfoque de participación y la implementación de la gobernanza multinivel, está claro que su implementación está más adaptado a la escala regional. De hecho, la escala regional representa ante todo el espacio de convergencia entre el nivel estratégico de las políticas públicas y el nivel de proximidad proporcionado por las autoridades locales, al tiempo que garantiza la síntesis de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades locales.

Políticas intersectoriales

De manera similar, el nivel regional constituye el nivel estratégico óptimo para la realización de soluciones adecuadas a los desafíos de la gobernabilidad y el desarrollo sostenible, ya que combina la proximidad del campo, la visión estratégica y la capacidad de monitorear a lo sumo. Cerca de las necesidades y características del territorio. Del mismo modo, la escala regional constituye el nivel más relevante para la construcción de un interés colectivo común, ya que ofrece una lectura transversal del contexto y las especificidades del territorio, así como de los diferentes actores. La escala regional actúa como un enlace entre los niveles nacional y local. Su misión es similar a la del coordinador del proceso de planificación.

Además, el nivel regional permite una territorialización real de la acción pública y garantiza un desarrollo equilibrado de los territorios al tiempo que garantiza una equidad en los servicios prestados a los ciudadanos, ya que se basa en una definición más precisa de las necesidades.

De hecho, las políticas nacionales están demostrando ser más relevantes si forman parte de un espacio geográfico, social y económico más pequeño y más coherente que el nacional, dado que la movilización en torno a las políticas que afectan a varias áreas de intervención son fácilmente más

factibles a nivel regional, especialmente porque permite una difusión más relevante de la información, lo que garantiza una participación más amplia y más activa de los diferentes actores.

La sostenibilidad de los territorios en relación con sus desafíos ambientales, sociales y económicos, coloca inevitablemente a la región como el marco ideal para diseñar en una visión global e integrada las líneas principales de la estrategia de desarrollo sostenible, y para definir con precisión los proyectos de cooperación con comunidades debajo de la región, actores no estatales, es decir, sociedad civil, operadores económicos, medios de comunicación y ciudadanos. Debido a su proximidad con los ciudadanos y al conocimiento de sus necesidades, así como a las fortalezas y debilidades del territorio, la escala regional es la plataforma adecuada para garantizar la participación efectiva de los diversos actores de la gobernanza territorial y, en su caso, el ciudadano.

Además, y en un contexto actual marcado, en general, por la falta de recursos financieros asignados a los actores del desarrollo, la escala de los gobiernos intermedios es, sin duda, el nivel más favorable para asegurar la correlación entre el desarrollo local en pequeña escala y el desarrollo y el atractivo de los territorios en un amplio marco capaz de articular asociaciones con las principales organizaciones mundiales, regionales y nacionales de acuerdo con las prioridades establecidas. Por lo tanto, los actores regionales se sienten obligados a aplicar de manera más efectiva las medidas con las que comparten la responsabilidad, incluidas las relacionadas con la cofinanciación.

Si las regiones y los gobiernos intermedios se encuentran hoy en el centro del proceso de gobernanza y desarrollo sostenible de los territorios, su función solo se puede asegurar plenamente si se trata de fortalecer sus habilidades en las diferentes áreas para llegar a los siguientes objetivos:

- Materializar la planificación estratégica integrada en la visión nacional, cercana a la realidad y centrada en resultados cuantificables.
- Movilizar la capacidad gerencial y técnica para sentar las bases de esta planificación estratégica y el seguimiento de sus objetivos.
- Producir indicadores clave a nivel regional que guiarían las principales políticas nacionales.

- Establecer asociaciones entre las regiones y con el sector privado para movilizar el financiamiento necesario para la implementación de las diversas políticas.
- Hacer de la participación ciudadana un motor del éxito de las políticas públicas.
- Desarrollar y liderar programas de desarrollo sostenible, integrados y territorializados.

Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017

Andrea Carrión^{1, 2}
María Fernanda López³
María José Montalvo⁴

Resumen

El presente ensayo explora la conceptualización y construcción de un “espacio estatal” en Ecuador entre 2007 y 2017. La propuesta programática de la Revolución Ciudadana pretendió reformar la organización territorial del Estado a partir de una planificación comprehensiva con una orientación neo-estructuralista o post-keynesiana que cuestiona las relaciones de producción y el desarrollo geográfico desigual. Este texto explora dos aspectos de la territorialidad del Estado durante dicho periodo: a) la representación del territorio en las distintas versiones del Plan Nacional de Desarrollo; b) los instrumentos normativos, institucionales y metodológicos orientados a direccionar, articular y coordinar la gestión pública en el territorio. El trabajo concluye con reflexiones sobre los avances y limitaciones para la planificación, gestión y ordenamiento territorial.

Palabras clave: producción del espacio, espacio estatal, planificación del desarrollo, territorialidad, gestión pública, Ecuador

1 PhD en Geografía mención Economía Política. Docente-investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Centro de Gobierno y Administración Pública, Asociación Geográfica del Ecuador. andrea.carrión@iaen.edu.ec

2 Una primera versión de este artículo se presentó en la Reunión de Expertos en Planificación Multi-escalar y Desarrollo Territorial organizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en noviembre de 2017. El texto final fue preparado durante una estancia como investigadora invitada en el Graduate School of Frontier Sciences de la Universidad de Tokio.

3 PhD en Geografía Humana. Docente-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador, Departamento de Desarrollo Ambiente y Territorio, Asociación Geográfica del Ecuador. maflopez@flacso.edu.ec

4 Máster en Gestión Ambiental, Ingeniera Geógrafa y de Medio Ambiente. Asociación Geográfica del Ecuador. majosemontalvo@gmail.com

Introducción

La conformación del Estado-nación ocurre de manera concomitante con la creación de un “espacio estatal”, en tanto realidad geográfica, socio-económica y política con una estructura institucional para la producción, coordinación y administración del territorio (Lefebvre, 2009). Este enfoque trasciende nociones clásicas del territorio como ámbito jurisdiccional preestablecido para avanzar hacia la re-definición del territorio nacional como parte consustancial de un proyecto de Estado. En este sentido, el territorio constituye un ámbito de disputa política que se construye en relación con procesos de apropiación, transformación y representación del espacio en una tensión entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Desde esta perspectiva, la territorialidad del Estado es una forma de producción espacio social; éste no se limita al ejercicio de las funciones burocráticas, la división político administrativa o a las competencias por niveles de gobierno, sino que se produce a través de múltiples formas de acción pública en los ámbitos discursivos, políticos, normativos o materiales (Lefebvre, 2009; Brenner, 2004). A manera de ejemplo, la territorialidad del aparato gubernamental se construye en distintas escalas geográficas mediante las narrativas sobre la soberanía nacional, los mecanismos de participación político-electoral, las regulaciones sobre el uso y ocupación del suelo, el direccionamiento de la inversión pública, o la provisión de servicios básicos, entre otros. Es decir, las decisiones respecto del alcance geográfico de las políticas públicas inciden en la organización de la acción burocrática en el espacio geográfico, en una tensión entre los mecanismos de construcción de autoridad política y la organización socio-espacial de la gestión pública.

De otra parte, James C. Scott (1998) argumenta que la creación de un espacio estatal articula un conjunto de políticas, estrategias e iniciativas que moldean la presencia del aparato público en el territorio nacional. Ello incluye –pero no se limita a– los instrumentos para la planificación, la coordinación interinstitucional y los instrumentos para la legibilidad del territorio y de sus actores. Este autor critica a la planificación comprehensiva como un ejercicio de alto modernismo basado en un ordena-

miento administrativo que simplifica una realidad compleja. Ciertamente, la formulación de políticas, programas y proyectos públicos presupone la legitimidad, la autonomía y la capacidad de la autoridad competente para satisfacer las demandas ciudadanas, fomentar la producción, garantizar el orden e implementar las decisiones necesarias para asegurar el progreso y el bienestar colectivo en el ámbito de su jurisdicción. Ello deriva en una representación institucional del territorio para la movilización de los recursos públicos y la coordinación de la acción gubernamental en sus múltiples escalas de intervención. En ese contexto, los procesos nacionales de planificación del desarrollo adquieren particular relevancia pues denotan un esfuerzo consciente por orientar la intervención de los agentes para transformar la realidad material. Es decir, la racionalidad que subyace a los procesos de planificación nacional incluye una representación formal del territorio, la cual puede adquirir connotaciones autoritarias, centralistas y de colonialismo interno, pero también puede ser confrontada con procesos locales de planificación participativa o inercia burocrática que transforman la territorialidad estatal.

En el caso de Ecuador, existen trabajos explicativos sobre el rol del Estado en la configuración del territorio nacional a través de procesos históricos que buscaron transformar las estructuras regionales de dominación, impulsar procesos de integración física del país y fomentar la conformación de un mercado doméstico (Deler, 2007 [1987]; Quintero y Silva, 1991; Maiguashca, 1992; 1994). También existen estudios que señalan que –dentro del proceso de formación del Estado– los imaginarios geográficos y la representación cartográfica del territorio nacional constituyeron mecanismos para la construcción de una legitimidad geopolítica frente a problemas fronterizos, demandas federalistas o gobiernos centralistas que pugaban entre sí por el acceso a recursos (Radcliffe y Westwood, 1999; Radcliffe, 2001). Ciertamente, varios trabajos enfatizan en la trayectoria institucional de la planificación estatal, resaltando el rol de la Junta Nacional de Planificación durante los años 60 y 70 (Moncada-Sánchez, 1974; Banco Central del Ecuador, 1987; Moncayo, 2017). Durante ese periodo se avanzó en esquemas de planificación económica, sectorial o regional, con ciertas atribuciones de coordinación del sector público, pero ninguno de

ellos implementó una estructura de planificación como aquella implementada durante la Revolución Ciudadana. De manera más reciente, estudios comparados del nivel regional destacan la revalorización de la planificación del desarrollo y las políticas territoriales en América Latina, entre los cuales el caso de Ecuador aparece como un referente en la conformación de un sistema integral de planificación que incorpora la gobernanza multinivel como un elemento de articulador de la gestión pública (Massiris, 2012; Máttar y Cuervo, 2017).

Estos antecedentes constituyen el marco analítico para indagar los procesos de construcción de un “espacio estatal” en Ecuador. La propuesta programática de la Revolución Ciudadana –con una orientación neoinstitucionalista y neoestructuralista⁵– pretendió reformar la estructura del espacio nacional a partir de políticas públicas organizadas en una planificación comprehensiva, que incluía intervenciones directas desde el Gobierno nacional y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno. Este texto explora dos aspectos de la territorialidad del Estado durante dicho periodo: a) la representación del territorio en las distintas versiones del Plan Nacional de Desarrollo; b) los instrumentos normativos, institucionales y metodológicos orientados a direccionar, articular y coordinar la gestión pública en el territorio. El trabajo concluye con reflexiones señalando los avances y limitaciones para la planificación, gestión y ordenamiento territorial en el periodo 2007-2017.

El territorio en los planes nacionales de desarrollo de Ecuador, 2007-2017

En América Latina, la revalorización de la planificación territorial y la adopción de políticas de ordenamiento territorial han cobrado importancia en las últimas dos décadas a fin de revertir inequidades estructurales, reducir conflictos en el uso y ocupación del suelo, y corregir los desequilibrios terri-

⁵ Para referencias sobre el neo-estructuralismo en América Latina ver el texto de Fernando Ignacio Leiva (2008).

toriales que afectan la competitividad sistémica y la cohesión social (Montes Lira, 2001; Massiris, 2002; Lira, 2006; Buitelaar *et al.*, 2015). Concomitante se han implementado mecanismos de gestión y gobernanza del territorio en diversas escalas, dando importancia a los procesos de desconcentración, así como de descentralización política, administrativa y fiscal. Algunas de iniciativas de reorganización de la administración territorial por parte del Estado fueron diseñadas en los años 1980, en una tensión entre el retorno a la democracia y el paradigma neoliberal con el objetivo de promover la democratización, el desarrollo local y la justicia social y territorial (Finot, 2001; Carrión, 2003; Tulchin y Selee, 2004). Desde el cambio de milenio, las reformas del denominado “giro a la izquierda” significaron un mayor protagonismo del Estado en la regulación socio-económica, el retorno de la planificación comprehensiva y una re-centralización de la administración pública (Kaltwasser, 2011; Grugel y Riggirozzi, 2012).

En el caso de Ecuador, la Constitución de 2008 define que:

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (CRE, art. 275).

El rol del Estado en la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se concreta a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), la inclusión del ordenamiento territorial a través de la Estrategia Territorial Nacional (ETN) y los lineamientos desarrollados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) (López, 2015). La Carta Magna señala que el PND es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos, así como el presupuesto, la inversión y la asignación de los recursos públicos a fin de coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. El PND incluye un esfuerzo deliberado de reestructuración del espacio de acción estatal a través de políticas y estrategias orientadas a la

articulación del aparato público en el territorio. En esta primera sección se realiza un recorrido secuencial de los planes nacionales de desarrollo formulados en el periodo 2007-2017, enfatizando ciertos elementos característicos de la representación del territorio en cada uno de ellos.

El territorio como un atributo de la planificación del desarrollo

El primer Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, “Planificación para la Revolución Ciudadana”, corresponde al primer periodo de Gobierno del presidente Rafael Correa, quien llega al poder tras casi una década de inestabilidad gubernamental. Este plan busca superar visiones ortodoxas que asocian el desarrollo con el crecimiento económico, la generación de empleo o el control de las fluctuaciones monetarias, y plantea alternativas para orientar un proyecto de gobierno a partir de objetivos integrales que trascienden el plano sectorial. En el diagnóstico de este plan, el territorio aparece como un espacio en el que se concretan las desigualdades estructurales derivadas del proceso de desarrollo y, por tanto, propone una intervención pública planificada que permita “un avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la construcción de ciudadanía” (Senplades, 2007, p. 62). De manera explícita, el texto resalta la innovación de “pensar el territorio como el espacio de concreción de la política pública” y, señala que la inclusión de “las dinámicas territoriales como elementos sustantivos para la planificación pública fue una apuesta y a la vez un gran desafío para el proceso de planificación” (p. 75). Así, el PND aborda la dimensión espacial con miras a “disminuir las disparidades territoriales en la aplicación de las políticas públicas” (p. 9), afirmación que se cristaliza en su Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, la cohesión e integración social y territorial. En este sentido, la representación del desarrollo trasciende visiones abstractas del espacio geográfico –como un simple factor para la econometría espacial y la modelización de la localización óptima de las industrias, el comercio o las intervenciones públicas– y adquiere una connotación de economía política territorial.

Sin embargo, en una crítica retrospectiva, este instrumento no logra su propósito de "aterrizar el plan en el territorio" (Senplades, 2007, p. 7). Si bien existen elementos que hacen referencia a una concepción geográfica del desarrollo, como son el reconocimiento de las inequidades territoriales en términos socio-económicos, la necesidad de impulsar la diversificación productiva o las consideraciones geopolíticas, estos temas no son abordados como una directriz que oriente, por ejemplo, el uso y gestión del suelo de manera integral. De hecho, los indicadores y las metas tienen una representatividad geográfica limitada, pues no incluyen una desagregación urbano-rural y en el mejor de los casos se llega a una representación a nivel provincial. En esa versión del plan no existe un banco de proyectos priorizados para la inversión pública a nivel de territorios particulares ni directrices específicas respecto de la cobertura geográfica de políticas sectoriales. En síntesis, el territorio adquiere un rol subsidiario –como un contenedor, un receptor, un reflejo y un discurso– de los objetivos y las políticas de desarrollo nacional.

De otra parte, el PND 2007-2010 prioriza la organización de la gestión pública como parte de un proceso de reordenamiento de competencias por niveles de gobierno. Una de las apuestas de la Reforma del Estado fue la creación de zonas administrativas de gestión del ejecutivo en el territorio para:

Aprovechar economías de escala, mejorar la cobertura de infraestructura y servicios, ejecutar proyectos comunes de infraestructura y equipamiento, consolidar subsistemas de centros urbanos coordinados que faciliten el reordenamiento regional del país y mejorar la estructura y gestión administrativa, la productividad y la participación política (Senplades, 2007, p. 63).⁶

Esta perspectiva se centra en la modernización institucional, mas no en la regionalización como mecanismo de dinamización productiva, y subestima

6 Este ejercicio de redefinición de la organización territorial del Estado tuvo referentes internacionales en países tales como Colombia, Perú, Chile y España, que buscaron conformar regiones para la promoción del desarrollo territorial.

la capacidad de gestión los demás niveles de gobierno. Más aún, en el PND 2007-2010 se afirma que el nivel nacional fortalecerá los niveles intermedios para convertirlos en actores capaces de generar desarrollo endógeno en sus territorios. En el marco de esta iniciativa, se propusieron primero siete y luego nueve zonas de planificación; estas entidades no tuvieron acogida ni apoyo de autoridades locales para consolidarse como un nuevo nivel de gobierno, pero el Gobierno mantuvo esa estructura administrativa para facilitar la gestión e intervención del Ejecutivo en el territorio.⁷ En este sentido, la desconcentración se establece como un mecanismo para reforzar el poder del Estado central a fin de operativizar políticas públicas en los territorios y buscar cierto nivel de coordinación con los actores locales.

La zonificación fue una decisión desde el Gobierno central, presentada como resultado de un análisis tecnocrático y apolítico que buscaba expandir la presencia del Estado central en los territorios. Sin embargo, este proceso de reorganización administrativa no contaba con una trayectoria histórica, política o social de respaldo, por lo que el proceso de implementación requirió recursos y agencia del propio aparato burocrático, con alto nivel de protagonismo del Poder Ejecutivo. En este periodo se empiezan a conceptualizar servicios públicos de proximidad a través de las nociones espaciales de circuitos y distritos administrativos, especialmente para los servicios universales como educación básica y salud. Adicionalmente, la mayor presencia del Estado en el espacio nacional también sirvió para transformar los sistemas de representación política, reconfigurando la participación y presencia de los movimientos sociales y los partidos políticos en los procesos electorales a escala local, algunos de los cuales propugnaban una mayor autonomía territorial para la gestión de las competencias y los recursos de los gobiernos autónomos descentralizados.

7 La Constitución de 2008 faculta la creación de las regiones como nivel intermedio de gobierno conforme ciertos criterios geográficos y demográficos, pero no llegaron a concretarse en el tiempo estipulado y su proceso de formación fue dilatado indefinidamente tras las enmiendas constitucionales de 2015.

El territorio como un ámbito de planificación y una estrategia de gestión pública

El Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV) 2009-2013, “Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural”, aprobado para el segundo periodo de Gobierno del presidente Rafael Correa, se formuló en un contexto de deliberación constituyente tras la Asamblea de Montecristi. Ello dio paso a una orientación política y programática sustentada en los objetivos del régimen de desarrollo y los determinantes normativos relativos a la planificación nacional. La Carta Magna determina que uno de los deberes primordiales del Estado es “planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir” (CRE, art. 3).

El texto constitucional establece que la planificación debe orientarse al cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo, entre los cuales consta: “Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado” (CRE, art. 276). A su vez, la Constitución redefinió la organización territorial del Estado, en el contexto de procesos más técnicos de descentralización y determinó que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial son una competencia obligatoria de todos los niveles de gobierno. En la escala subnacional, adquieren relevancia los llamados planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOTs), los cuales se desarrollan con base en lineamientos nacionales y un complejo sistema de competencias por niveles de gobierno. Por ello, el componente territorial del PNBV 2009-2013 busca “coordinar acciones entre niveles de gobierno a fin de propiciar la complementariedad y la sinergia en las intervenciones públicas” (Senplades, 2009a, p. 126).

En este contexto, el PNBV 2009-2013 avanza en una conceptualización del territorio como “la expresión espacial de la forma de acumulación y re-distribución de la riqueza” y el ámbito en el cual “se concretizan y asimilan las diferentes políticas, tanto públicas como privadas” (Senplades, 2009a, p. 126). Esta versión reconoce los diversos enfoques concep-

tuales del territorio y propone que la construcción de nuevas relaciones socio-espaciales implica “una optimización de las inversiones y reformas político-administrativas claras, cuya base sea la participación, la sustentabilidad y la equidad, así como el impulso a una economía solidaria” (2009a, p. 126). En el plano discursivo se resalta que el territorio es más que el espacio físico o el sustento material de la sociedad; éste constituye una construcción social en una interacción dinámica entre cultura y naturaleza, donde el Estado va a ser el mediador y facilitador de esa interacción en miras al propender el equilibrio en los procesos de desarrollo.

Este plan incorpora por primera vez a la Estrategia Territorial Nacional (ETN) como un acápite del texto, que posiciona al espacio de acción gubernamental como un referente y un lineamiento para la planificación en todos los niveles de gobierno. La estrategia busca direccionar las intervenciones públicas para “transformar el territorio ecuatoriano, así como para impulsar una (re)distribución de la riqueza entre los territorios” (Senplades, 2009a, p. 126). La ETN contó con un primer ejercicio de Agendas Zonales, en las cuales se realizaba un diagnóstico del modelo territorial y una identificación de proyectos prioritarios a nivel regional. En este aspecto existe esfuerzo para construir un espacio estatal basado en los instrumentos de planificación nacional que sirven para reforzar la propuesta neo-estructuralista del Gobierno central. El mayor cuestionamiento a la ETN remite a que ésta homogeniza el espacio nacional, negando la multi-territorialidad de los pueblos y constituye un eje fundamental de la (re) territorialización del capital, mediado por el Estado, pues materializa y viabiliza los proyectos estratégicos extractivos que habían encontrado un fuerte rechazo social durante la época neoliberal (Colectivo de Geografía Crítica, 2016, p. 173).

El territorio como instancia de coordinación de la gestión pública

La formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, “Todo el Mundo Mejor”, ocurre en un contexto de: a) fortalecimiento de la base normativa de la planificación; b) desaceleración económica por la caída del

precio de crudo en los mercados internacionales; y, c) recomposición de la estructura interna del Gobierno. La institucionalización de la Estrategia Territorial Nacional, como un instrumento complementario al PND, genera un precedente para determinar los “procedimientos de coordinación y armonización entre el Gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados para permitir la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias” (COPLAFIP, art. 10).⁸

En este contexto, la ETN reconoce al territorio como una construcción social de carácter multidimensional y dinámico, que permite articular la política pública nacional con las condiciones y características particulares del territorio –continental, marino e insular– para desarrollar estrategias para específicas a partir de la identificación de las necesidades territoriales (Senplades, 2013a, p. 354). En este sentido, la ETN buscó ser una instancia de coordinación que establece:

Criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento físico del territorio y sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, el desarrollo espacial, las actividades económicas, los grandes equipamientos, la protección y la conservación del patrimonio natural y cultural (Senplades, pp. 36 y 354).

También fue un instrumento de planificación para garantizar la directa intervención del Estado en la administración y gestión de los recursos y sectores estratégicos, con todas las controversias y conflictos socio-ambientales que esto ha significado.

La ETN 2013-2017 se construye con una metodología propia de las técnicas de análisis espacial y ordenamiento territorial, que privilegia el análisis del medio físico más que una reflexión de la economía política de las relaciones socio-espaciales. El análisis de diagnóstico se enfoca en precisar las

8 El Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD, 2012) ratifican un modelo de descentralización y desconcentración articulado a –y subsidiario de– los objetivos y metas plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. En este aspecto es particularmente importante la gestión de las finanzas públicas y el índice de cumplimiento de metas (ICM) para la asignación presupuestaria para cada gobierno autónomo descentralizado.

unidades de síntesis territorial,⁹ en tanto que el modelo territorial “deseado” se proyecta como un “reflejo de las actividades que se deben realizar dentro del mismo, con el propósito de mejorar el uso de las tierras, la ocupación del territorio y la conservación de la naturaleza” (Senplades, 2013a, p. 358). La estrategia territorial decanta en sectores prioritarios de articulación de la gestión territorial en torno a “la vialidad, la energía y la conectividad; el desarrollo endógeno; los derechos de la naturaleza y la calidad del ambiente; el desarrollo urbano, y la universalización de servicios básicos y públicos” (p. 354). Este instrumento de política pública se concentra en campos temáticos asociados a los asentamientos humanos, la sustentabilidad ambiental, la transformación de matriz productiva, y el cierre de brechas socio-económicas, es decir, los lineamientos centrales de la agenda del Gobierno.

Un elemento a destacar de esta versión es que se avanza en la definición más precisa de los lineamientos propios de cada una de estas dimensiones, así como en la ubicación localizada y aproximada de las intervenciones estatales, principalmente de los sectores estratégicos. Esta formulación presenta una tensión entre: las capacidades de intervención del sector público en el territorio, los requerimientos productivos para la expansión capitalista, la garantía de derechos, y los conflictos socio-ambientales. Finalmente, la ETN 2013-2017 reconoce que “persisten visiones unilaterales que no miran al territorio de manera integral, razón por la cual el nuevo período de gobierno busca profundizar la articulación e integración del mismo, con un enfoque holístico y sistémico” (Senplades, 2013a, p. 354).

En suma, si bien la concepción metodológica aporta en un diagnóstico del territorio a nivel macro, quedan ausentes las relaciones estructurales, económicas y políticas que condicionan el uso y ocupación del espacio a escala local; esto debido a que la propuesta gubernamental desestimaba los procesos de construcción territorial o las formas tradicionales de apropiación del suelo y sus recursos, especialmente aquellos relativos a las zonas de los proyectos estratégicos nacionales priorizados por el Gobierno central.

9 Senplades (2013a) argumenta que se generaron unidades de síntesis territorial a través del análisis de paisajes a nivel nacional, partiendo de las regiones naturales hasta delimitar espacios con relativa homogeneidad en función del relieve, la cobertura vegetal, el uso del suelo, la infraestructura vial, las amenazas naturales, la vulnerabilidad, la estimación del riesgo y la explotación de recursos geológicos.

La fragmentación de los ámbitos de intervención y planificación territorial

El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, “Toda una vida”, corresponde al periodo del presidente Lenin Moreno, y se formula en una tensión entre la continuidad de la propuesta programática de Alianza País, el déficit presupuestario para financiar el gasto público y la metamorfosis de la Revolución Ciudadana hacia una mayor apertura al sector privado. El Gobierno mantiene las estructuras generales del sistema nacional de planificación y la priorización de la intervención estatal en los sectores estratégicos, pero reforma los objetivos de desarrollo y reorganiza las políticas públicas hacia tres ejes prioritarios: Derechos para todos durante toda la vida; Economía al servicio de la sociedad; Más sociedad, mejor Estado.

Esta nueva versión del plan tiene un carácter indicativo –más ecléctico en su orientación y más sintético en la formulación de políticas y lineamientos– en el que se reconoce las dificultades en implementar una planificación centralizada pues propone “desarrollar una planificación pertinente y diferenciada (...) es decir, una planificación no ‘homogeneizadora’, sino conforme a una afirmación de cultura y diversidad que corresponda a las características poblacionales y del territorio” (Senplades, 2017, p. 18). A nivel discursivo y narrativo, la ETN cambia el enfoque hacia una noción de gobernanza multinivel para potenciar las capacidades de los locales y regionales.

En el plano normativo, el ordenamiento jurídico aprobado en los años precedentes también había clarificado y matizado los alcances de la Estrategia Territorial Nacional, señalando que ésta es:

La expresión de la política pública nacional en el territorio y es un instrumento de ordenamiento territorial a escala nacional, que comprende los criterios, directrices y guías de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus grandes infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los grandes equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.¹⁰

10 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, aprobada en 2016,

La tendencia hacia la fragmentación espacial de la intervención pública se hace evidente en el reconocimiento de ámbitos geográficos y zonas que requieren criterios particulares para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial. En este aspecto, entre los diversos instrumentos nacionales se destaca la importancia de avanzar en la formulación de: Planes Especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico, como los mineros o hidroeléctricos; Planes Fronterizos conforme los acuerdos suscritos en los acuerdos binacionales con Colombia y Perú; y planes territoriales diferenciados para aquellos espacios con características biofísicas y socioculturales que requieren un análisis particular, tales como Galápagos, la Amazonía, y el espacio marino costero.

En el plano institucional, las complejidades operativas en el funcionamiento del sistema nacional de planificación en la década precedente demostraron la necesidad de generar mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno para su accionar en los territorios. Sin embargo, persiste una mirada vertical y centralizada –desde arriba hacia abajo– para la territorialización de la planificación nacional. En este contexto, se reformula la orientación de las Agendas Zonales para fomentar mecanismos de articulación y coordinación entre los niveles de gobierno. Además, se propone crear una tipología de gobiernos autónomos descentralizados en función de criterios territoriales y de las capacidades de gestión a fin de facilitar la actualización, gestión e implementación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de manera diferenciada. Sin embargo, la participación ciudadana en la planificación del desarrollo sigue siendo formal y normativa –limitada a los procedimientos regulados en el ordenamiento jurídico– pero no encuentra una forma práctica y comunicativa para lograr un rol sustantivo en la definición de políticas, proyectos y metas en los distintos niveles de gobierno.

En síntesis, la segmentación y diferenciación de los ámbitos de intervención pública va creando una superposición de entidades, instrumentos y escalas de gestión pública que aún no tienen mecanismos para su operativización y que amplifican el reto de la multi-escalaridad y la gobernanza multi-nivel.

reformó el Código de Planificación y Finanzas Públicas añadiendo secciones específicas sobre el alcance y los contenidos mínimos de la Estrategia Territorial Nacional.

Los mecanismos para la reconfiguración de la territorialidad estatal

La regulación y diferenciación administrativa del espacio es la base para la gestión pública en el territorio. En el Ecuador existen dos sistemas prioritarios para comprender para la territorialidad del Estado: el Sistema Nacional de Competencias y el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. El primero determina las condiciones para la constitución, representación política, administración y gestión de competencias de las circunscripciones territoriales que constituyen los pilares de la administración pública a través de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Este sistema también define los mecanismos para la descentralización fiscal, administrativa y política, la cual se ejecuta de manera progresiva y obligatoria con base en el principio de subsidiariedad. El segundo incluye el conjunto de entidades, principios, mecanismos, políticas e instrumentos que regulan y orientan la planificación e inversión nacional. En este contexto, la creación de los dos sistemas confronta la histórica división político administrativa de parroquias, municipios y provincias con un proceso de fortalecimiento del Gobierno central, el cual se concreta a partir de nuevas herramientas para la planificación del territorio y la asignación de recursos fiscales.

Las escalas y competencias de gestión pública

La adopción de la Constitución del Ecuador 2008 marcó un hito en la organización territorial del Estado, pues incluye una redefinición de la organización, cobertura, competencias y facultades de la institucionalidad pública. La redistribución del poder y su vinculación territorial fue contextualizada dentro procesos técnicos, normativos y políticos que promovían la descentralización y la desconcentración administrativa.¹¹

11 Para lo cual se formularon regulaciones tales como el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP, 2010); el Código Orgánico de Organización Territorial, Descentralización y Autonomías (COOTAD, 2012); la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS, 2016); la Ley orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación

En términos constitucionales, el Ecuador se define como un país unitario que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (CRE, art. 1). La normativa reconoce cuatro niveles de gobierno organizados territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.¹² Aunque la normativa entrega las directrices para la conformación de regiones –en función de criterios territoriales, demográficos y políticos– hasta la fecha éstas no han sido inviables debido a la trayectoria histórica de la división político-administrativa, la falta de consensos con la propuesta del Gobierno central y a la persistencia de caudillismos locales. En la práctica, la reforma territorial y la redistribución de competencias favoreció gobiernos autónomos descentralizados del nivel municipal –que recibieron un mayor número de competencias en la provisión de servicios– y debilitó a las provincias como escala intermedia de gobierno –dado que perdieron protagonismo en las competencias sobre las áreas rurales.

De otra parte, en el diagnóstico de la organización político-administrativa se advertía que “la delimitación de ciertos territorios ha sido motivo de constantes controversias que de una u otra manera han afectado la integración interna y el desarrollo del Estado.”¹³ La reforma territorial también buscaba limitar las expectativas autonomistas de los municipios de Quito y Guayaquil, y atender demandas de grupos sociales y económicos de carácter local que buscaban acceder a recursos públicos. A tal efecto se crearon las provincias de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas, en un proceso de fragmentación de las provincias que tienen mayor concentración de población, poder político y contribución al PIB nacional, como son Guayas y Pichincha. A la par, se emprendió un proceso para la definición, demarcación y descripción de límites territoriales de parroquias, cantones y provincias.¹⁴

de tributos (Ley de Plusvalías, 2016); Ley Orgánica de Tierras Comunes y Ancestrales (2016); el Código Orgánico del Ambiente (2017); Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua (2014); entre otros.

12 La Constitución también contempla la posibilidad de establecer regímenes especiales para los distritos metropolitanos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas, un tema que adquiere particular relevancia para los procesos de planificación como se explicará más adelante.

13 Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, Registro Oficial Suplemento No. 934 de 16 de abril de 2013.

14 Según información de prensa, en el periodo entre 2013 y 2015 el Consejo Nacional de Límites Internos (Conali), resolvió conflictos limítrofes de distintos niveles de gobierno entre los que

La normativa incluyó procesos simultáneos de regulación y transferencia de competencias exclusivas, concurrentes, adicionales y residuales, para la prestación de servicios públicos y la atención a las necesidades ciudadanas. A diferencia de la descentralización de los años noventa,¹⁵ esta nueva propuesta impulsaba una descentralización integral cuyo eje sería el clarificar e implementar una transferencia gradual y progresiva de competencias obligatorias y del presupuesto necesario para su gestión. Una de las críticas a dicho proceso ha sido el que no reconoce las heterogeneidades de las diversas jurisdicciones de los GAD, en cuanto a los recursos humanos, materiales y financieros que disponen. Esto se ha traducido en una respuesta heterogénea desde los gobiernos locales a la implementación efectiva y eficiente de las competencias transferidas, generando asimetrías territoriales, o demoras e impedimentos en la ejecución de la acción pública.

En el caso de la desconcentración administrativa, se buscó definir ámbitos de cobertura de los servicios públicos provistos por el Gobierno nacional, coordinar la acción pública sectorial para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y constituir una presencia estatal activa a lo largo del territorio nacional (Senplades, 2010, 2014a). Al amparo del Decreto Ejecutivo No. 1577 de 2009, se implementaron las 9 zonas de planificación, 140 distritos y 1134 circuitos administrativos, como unidades de desconcentración, a fin de propiciar la acción intersectorial de las instituciones en el territorio. En este aspecto cabe destacar la recuperación de la rectoría y el ejercicio de competencias privativas del Estado central en la construcción de infraestructura pública y el control de las empresas públicas de los sectores estratégicos, así como en la prestación de servicios públicos universales –en particular de educación, salud, seguridad ciudadana y bienestar social.

destacan 10 de los 22 conflictos interprovinciales, 163 de los 168 inter-cantoniales y 769 de los 772 inter-parroquiales. Disponible en: El Telégrafo, 5 de abril de 2016, <https://goo.gl/3FF5jU> (10-2018).

15 La “descentralización a la carta” del periodo neoliberal favoreció a los municipios dinámicos y la transferencia de competencias que generaban rédito político y beneficios económicos (Larrea, 2012, p. 98). Los municipios más fuertes, como Quito, Guayaquil y Cuenca, asumieron responsabilidades para la provisión de servicios sociales, la generación de empleo y la promoción de inversiones en infraestructuras productivas a través de alianzas público-privadas y modelos empresariales, en una mayor competencia por posicionamiento en la economía nacional e internacional.

Por otra parte, el Gobierno ecuatoriano fue un activo promotor de la integración regional, como mecanismo de diálogo político supranacional para el posicionamiento del país en el ámbito regional e internacional. En este aspecto, se fomentaron iniciativas políticas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). En el ámbito binacional se han ampliado los lazos comerciales y de cooperación con Perú y Colombia. En el ámbito comercial destacan iniciativas como el Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) o el Banco del Sur. Este esfuerzo expresa un ámbito de subjetivación de la soberanía territorial y de la posibilidad de reconfigurar una escala supranacional frente a la dependencia estructural respecto de los países centrales. La reconfiguración de las relaciones multilaterales y las alianzas regionales no tuvo continuidad debido a la politización de las relaciones internacionales, la desaceleración económica y los cambios en la orientación programática de diversos gobiernos en la región.

Los lineamientos para la planificación y el ordenamiento territorial de escala subnacional

En el periodo de referencia se desarrollaron una serie de instrumentos, metodologías y bases de información que han transformado la planificación territorial en la última década, estableciendo “en un tiempo record un mecanismo procedimental que ha disciplinado el actuar de los GAD” (Benabent y Vivanco, 2017, p. 1). La formulación de los PDOT estuvo acompañada de un conjunto de lineamientos para la planificación y sistemas de control de la actuación pública en el territorio.

En el periodo de análisis los gobiernos autónomos descentralizados tuvieron que desarrollar por dos ocasiones, en 2011 y 2015, sus respectivos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.¹⁶ Los planes formulados

¹⁶ A tal efecto, la Senplades emitió un conjunto de directrices tales como: los Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias (2011a); los Lineamientos generales para la planificación territorial

en este periodo tienen una connotación racional comprehensiva sustentada en los lineamientos emitidos por la Senplades y en el conocimiento técnico de funcionarios, especialistas y consultores que, si bien incorporan etapas de participación social, tienen un sesgo predominantemente instrumental (Brito *et al.*, 2015; Peñaherrera-Cabezas, 2016; Benabent y Vivanco, 2017).

En el 2011, se elaboraron por separado los dos componentes de los PDOT; es decir, los GAD generaban el Plan de Desarrollo por un lado y el Plan de Ordenamiento Territorial por otro. Posteriormente, la Senplades propuso lineamientos comunes y contenidos esenciales de los instrumentos de planificación, propiciando que los dos componentes partan del mismo diagnóstico, siendo que el primero se concentre en los temas socio económicos y del entorno, mientras que el segundo, se enfoque en la red de asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, para finalmente proponer programas y proyectos asociados a un modelo de gestión.

De acuerdo con la información recabada por la propia Senplades, la mayoría de los GAD provinciales y municipales realizaron el trabajo de formulación de los PDOT con sus propios equipos, y en menor proporción se apoyaron en consultorías y asistencia técnica desde la cooperación internacional. Ello ocurre pese a la falta de profesionales técnicos y experiencia previa en la práctica de la planificación. En esa ocasión el acompañamiento desde Senplades se realizó a través de las subsecretarías zonales, pero en su conjunto fue bastante puntual y bajo requerimientos específicos por parte de los GAD. Como resultado, hacia 2012, apenas el 25% de las provincias y el 21% de los municipios contaban con un PDOT aprobado con su respectivo modelo de gestión. En relación con los GAD parroquiales se evidencia que el 53% formuló sus PDOT a través de consultorías.

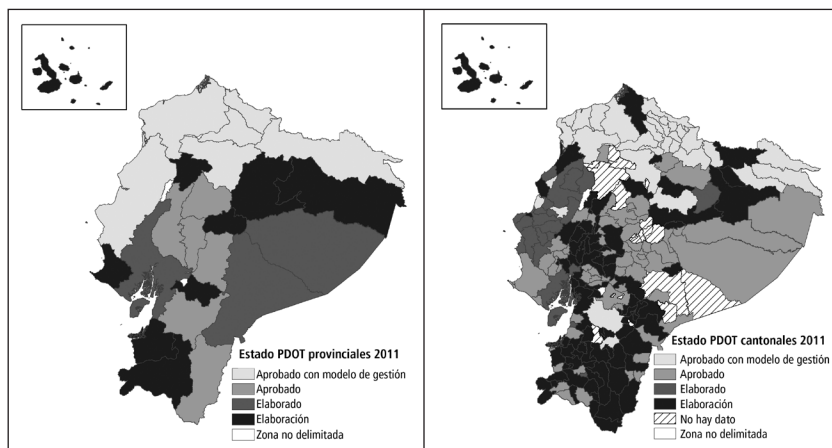
descentralizada (2011b); la Guía de la participación ciudadana en la planificación de los GAD (2011c); la Guía metodológica de la planificación institucional (2012a); la Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados (2012b); los Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial (2014b); Guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (2015b); Lineamientos para fortalecer la Gestión del Riesgo de Desastres en los PDOT (en conjunto con la Secretaría de Gestión de Riesgo) (2016) y finalmente los Lineamientos de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial.

Tabla 1. Mecanismo de formulación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial en el periodo 2011-2013

Formulación	% Provincias	% Cantones	% Parroquias
Adm. Directa GAD	62	34	21
Adm. Directa GAD / Consultoría	17	8	6
Consultoría	8	38	53
No hay dato	13	20	17
No tiene			3
TOTAL	100	100	100

Fuente: Senplades 2018 (Fecha de corte: junio de 2012).

Gráfico 1. Reporte de avance y aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial correspondientes al periodo 2011-2014



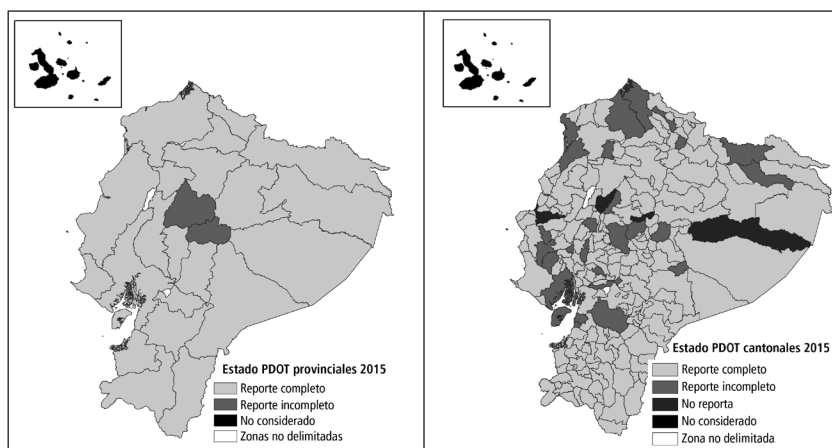
Fuente: Senplades 2018 (Fecha de corte: junio de 2012).

En el año 2014, el Consejo Nacional de Planificación aprobó los lineamientos y directrices para la actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de las provincias, cantones y parroquias, en donde se señalan los plazos para reportar la información de dichos planes al Sistema de Información de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD). En este segundo ejercicio de planificación los PDOT se conciben como uno solo instrumento cuyos contenidos mínimos incluyen un diagnóstico, una propuesta y un modelo de gestión. En esa ocasión la Senplades implementó una estrategia de acompañamiento técnico a los GAD que implicó un gran despliegue en territorio por parte de su equipo nacional y zonal,¹⁷ con el establecimiento de puntos de atención provincial, jornadas de capacitación y entrega de información estadística y geográfica (Brito *et al.*, 2015).

El resultado de este segundo proceso de formulación de los instrumentos de planificación subnacional se evidencia en la aprobación y registro del PDOT en el SIGAD - Módulo de Planificación, siendo que 87% de las provincias y el 77% de los municipios del país cumplieron con este requisito (Brito *et al.*, 2015, pp. 197-200). Sin embargo, a diferencia del ejercicio anterior, la mayoría de PDOT fueron realizados por consultorías externas. La debilidad de los equipos técnicos de los gobiernos autónomos descentralizados para revisar y validar los productos entregados implicó una afectación en términos de calidad de instrumentos de planificación a escala local. No obstante, se avanzó en generar modelos actuales y deseados del territorio como una aproximación a la propuesta de ordenamiento territorial de cada GAD.

17 La participación de los GAD en estos espacios de acompañamiento institucional para actualización, formulación, articulación, seguimiento y evaluación de los PDOT incluyó al 71% de las provincias, 83% de los municipios y 60% de las parroquias (Brito *et al.*, 2015, p. 196).

Gráfico 2. Reporte de aprobación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial correspondientes al periodo 2015-2019



Fuente: SIGAD, Reporte a julio de 2018, en Senplades 2018.

Para el próximo ejercicio de actualización de los PDOT –correspondiente al periodo 2019-2023– la pauta del proceso y los contenidos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial se encuentra definido en instrumentos normativos. Con base en las experiencias previas, la Senplades está proponiendo guías diferenciadas por cada nivel de gobierno provincial, cantonal y parroquial, considerando además el vínculo que debe existir entre el Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y los Planes de Uso y Gestión del Suelo que deben desarrollar los cantones.

En su conjunto, la experiencia demuestra los avances y las limitaciones en la creación de un sistema de planificación descentralizado basado en una burocracia técnica y especializada. Ciertamente, la promulgación de instrumentos, metodologías y lineamientos de planificación se confrontó con las restricciones en términos de viabilidad técnica y operativa para implementar directrices que requieren de conocimiento experto y capacidades para la gestión del territorio a escala local. Adicionalmente, Jorge Máttar y Luis Mauricio Cuervo (2017) señalan que, si bien existen mecanismos innovadores de interrelación e integración entre la planificación

nacional y los GAD, existe un alto nivel de complejidad en el diseño institucional para la planificación territorial y que este “ejercicio ha sido hasta ahora desde arriba hacia abajo, es decir, de territorialización de la estrategia nacional” (Máttar y Cuervo, 2017, p. 83). Sería prematuro señalar el impacto de la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en la transformación de las condiciones de vida a escala local. Tampoco se dispone de una evaluación que permita conocer la calidad de los planes, su internalización como instrumento de gestión pública de los GAD y su impacto en la creación de capacidades institucionales para la planificación territorial a nivel local. Sin embargo, si existe un proceso progresivo de familiarización con los instrumentos y la información de base territorial.

Tecnologías de la información para el control de la gestión estatal en los territorios

La territorialidad del Estado también se construyó a partir de tecnologías de la información y la comunicación que mejoraron la capacidad de representación y legibilidad de los problemas territoriales, pero que también constituyen mecanismos de supervisión de la gestión pública a escala local.¹⁸ Todos estos instrumentos generan una nueva territorialidad estatal mediante los protocolos para el registro de datos y una centralización de la información estratégica para la toma de decisiones, pero que también dan opciones para la veeduría ciudadana de la gestión pública.

A manera de ejemplo, el Sistema Nacional de Información propició la generación de cartografía básica y temática así como estadística desagregada para cada nivel de Gobierno. Este proceso incluyó la toma de fotografía aérea del territorio nacional para la generación de cartografía a 1:25.000, la

18 En este grupo destacan: el Sistema Nacional de Información (SNI), Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública (SIPeIP) y el Sistema de Gestión para Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD), el Sistema de control de gestión de los compromisos presidenciales (SIGOB), la plataforma de Gestión por Resultados (GPR), el Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSigef); además se crean las plataformas informáticas del Consejo Nacional de Competencias para el seguimiento a la transferencia de competencias a los GAD y el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (SIGAD).

creación, mantenimiento y administración de la Infraestructura Ecuatoriana de Datos Geoespaciales, y la definición de lineamientos necesarios para estandarizar la generación, almacenamiento, distribución, uso, difusión y otros aspectos relativos a la información geoespacial (Senplades, 2013b). Tras el Censo de Población y Vivienda de 2010 y las diversas encuestas desarrolladas por el Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, también se emprendió en el sistema de registros administrativos y el catálogo de datos abiertos gubernamentales como mecanismos de acceso a la información generada por parte de entidades públicas.¹⁹ En este contexto, la difusión de la información geoespacial producida por el Gobierno nacional permitió precisar las propuestas de política pública, impulsar procesos de planificación territorial a nivel subnacional así como cuestionar las prácticas del propio Gobierno en cuanto a la asignación de prioridades y recursos, particularmente en los que respecta a los proyectos extractivos.

Los mecanismos para verificar la articulación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo también generan una otra forma de territorialidad de la gestión pública que obliga a que las entidades subnacionales se adhieran a las prioridades establecidas por el nivel nacional. En este escenario, el SIGAD adquiere relevancia pues permite recabar información de los PDOT por fase de elaboración (diagnóstico, propuesta y modelo de gestión), así como también registrar información de los programas y proyectos priorizados por los GAD, junto con los cronogramas y plazos de avance físico y presupuestario. Estos datos son fundamentales para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas, el cual constituye uno de los criterios para el Modelo de Equidad Territorial y la posterior asignación de recursos a los gobiernos subnacionales a través del Sistema Integrado de Gestión Financiera (eSigef) (Senplades, 2012b; 2015a).

Finalmente cabe destacar los mecanismos para la priorización de programas y proyectos de inversión pública. En 2009, la Senplades estableció una coordinación con las entidades de la Función Ejecutiva a fin de estructurar el Plan Anual de Inversiones (PAI) y el Plan Plurianual de Inver-

19 Este proceso faculta la creación de sistemas de información local para la actualización, articulación y evaluación de los PDOT, pero su implementación a escala local ha sido marginal.

siones (PPI) para que "las entidades del sector público encuentren procedimientos más efectivos en el proceso de aprobación, gestión y ejecución de programas y proyectos" (Senplades, 2009b, p. 4). Este ejercicio técnico avanzó en la definición de un Índice de Prioridad de la Inversión como una herramienta para ponderar los proyectos con base en tres variables: la generación de empleo, la equidad territorial y la productividad sistémica.²⁰

En relación con el componente de equidad regional se estableció un criterio de satisfacción de necesidades básicas en áreas de mayor pobreza y áreas de incidencia de proyectos estratégicos en fase de operación. Para cumplir este criterio las entidades públicas debían justificar la cobertura y localización de los proyectos de inversión dentro de una matriz de marco lógico en el cual se identificaba la línea base, el área de influencia, el impacto sistémico geográfico del proyecto, la articulación con el PND, la entidad operativa desconcentrada que ejecutaría el proyecto, así como el VAN y el TIR, entre otros indicadores.

Es interesante señalar que en un momento de mayor apertura hacia los procesos de desconcentración las administraciones zonales de Senplades tuvieron facultades para emitir los dictámenes de prioridad los proyectos de inversión presentados por las entidades desconcentradas de la Función Ejecutiva pero luego se revirtió esa decisión para que sea sólo la Senplades matriz la que pueda priorizar proyectos con cargo al Presupuesto General del Estado. De otra parte, ante la preocupación por el avance físico de las obras de inversión pública, el Ejecutivo solicitó instalar cámaras para monitoreo permanente y en línea del avance físico de los proyectos emblemáticos a nivel nacional.²¹

En su conjunto estos instrumentos de gobierno electrónico han generado una nueva territorialidad de la administración pública y la planificación del desarrollo, al fomentar mecanismos de control y supervisión

20 Los criterios sobre generación de empleo y productividad sistémica remiten a postulados estructuralistas que buscan generar condiciones para la dinamización de la economía y una mayor correlación entre la producción y la demanda agregada de bienes y servicios, para lo cual se considera la intervención del sector público como factor clave en el incremento del capital humano, físico y tecnológico, así como en la creación de condiciones para el consumo interno de productos con valor agregado nacional. Más aún, en un contexto de dolarización, la inversión pública y los sistemas de subsidios se convierten en elemento central para la intervención del Estado en la economía y el territorio.

21 Ver Compromiso Presidencial No. 13354, *Monitoreo de Proyectos Emblemáticos*.

sectorial y en los GAD. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados en materia de sistemas de información y datos, aún quedan importantes retos por desarrollar como la cooperación intersectorial y multinivel para la interoperabilidad entre sistemas, el fortalecimiento de los registros a nivel ministerial para consolidar sistemas de información sectorial fuertes y de actualización permanentes. Similar situación ocurre en el caso de los Sistemas de Información Local (SIL), estos últimos cuentan ya con una norma técnica específica para la generación de geoinformación, pero se requiere desarrollar una estrategia para incentivar su aplicación a nivel local.

A manera de conclusión

En el transcurso de la última década se observa una transformación en la conceptualización y formas de producción del “espacio estatal”. El Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional, las políticas de descentralización y desconcentración, y los lineamientos para la formulación de planes del desarrollo y el ordenamiento territorial constituyeron los instrumentos privilegiados de representación del espacio y la gestión pública en el territorio.

Durante este periodo, la mirada estatal del territorio se fundamenta en un paradigma neo-estructuralista o post-keynesiano que cuestiona las relaciones de producción y el desarrollo geográfico desigual. La inclusión de criterios de equidad territorial en la fase de formulación de las políticas públicas denota una nueva perspectiva respecto del rol del Estado en la promoción del desarrollo, según la cual el aparato gubernamental puede –y debe– intervenir para corregir los desequilibrios regionales a través de infraestructura y equipamiento o mecanismos de focalización en la asignación de recursos. Sin embargo, prevalece un modelo de desarrollo basado en proyectos estratégicos nacionales en los sectores extractivos.

En un primer momento, el espacio geográfico aparece como un atributo subsidiario de la planificación del desarrollo que, si bien tiene un carácter innovador, es ante todo discursivo en la medida en que no se concreta en lineamientos específicos para la gestión pública a nivel territorial. En un

segundo momento, el territorio se constituye en un ámbito central de la planificación nacional y una estrategia para la acción estatal, para lo cual se genera un complejo aparataje técnico de soporte en el marco de la gestión del territorio, la desconcentración y la descentralización. Un tercer elemento de la institucionalización del territorio como ámbito de la planificación a escala nacional es la definición de instancias para la gobernanza multi-nivel.

Los cambios en las maneras de representación del territorio de la década 2007-2017 son un reflejo del juego de intereses y de actores que conformaron el Gobierno nacional en sus distintas etapas, así como también de la falta de una política de Estado de largo plazo. Esta evolución también demuestra una tensión alrededor de la llamada territorialización de políticas públicas que, por un lado, surge desde el nivel central, pero que, por el otro, se pretende implementar en ámbitos geográficos diferenciados. Además, esa tensión se profundiza cuando las políticas nacionales de desarrollo territorial y las políticas territoriales locales generan o acentúan las asimetrías dentro del espacio geográfico, dadas las diferencias que tienen los territorios para insertarse en los procesos de descentralización y globalización. En último lugar es importante resaltar que los instrumentos de planificación nacional no llegaron a incorporar de manera sustantiva consideraciones sobre la justicia socio-ambiental, la plurinacionalidad o la decolonialidad en el uso y ocupación del territorio.

Por su parte, el sistema nacional de planificación avanzó en la formulación de políticas, lineamientos, directrices y metodologías para la gestión del territorio, en un proceso progresivo de fortalecimiento institucional que facultó a que el aparato estatal desarrolle capacidades para representar y actuar en el territorio. Dicha representación institucional del territorio oscila entre la homogenización espacio y la fragmentación de los ámbitos de intervención pública. En el primer caso se presupone la capacidad del Estado –y de la Poder Ejecutivo en particular– para crear una propuesta compartida con base en objetivos comunes que requieren una planificación explícita, lineamientos para la regulación de la gestión pública y metas vinculantes para todos los niveles de gobierno. En el segundo caso, la diversidad cultural, funcional y geográfica del país puja por una planificación

descentralizada, decisiones participativas e informadas, e intervenciones localizadas que reconozcan la heterogeneidad del espacio nacional.

Finalmente, cabe destacar que el proceso de planificación genera una territorialidad de la gestión pública que se encuentra en permanente disputa y reconfiguración. En el periodo 2007-2017 se desarrollaron una serie de dispositivos para regular, orientar y acompañar el proceso de planificación del desarrollo, a nivel sectorial, institucional, y territorial. La experiencia denota la necesidad de trascender una visión desde arriba hacia abajo, así como la dificultad operativa de coordinar y articular procesos locales en la construcción de una propuesta del nivel nacional. Se requiere el compromiso de las autoridades subnacionales, el sector productivo y la ciudadanía en general para que el sistema pueda mantenerse en su estructura y corregirse en su aplicabilidad. En cualquier caso, la presencia del Poder Ejecutivo en el territorio ya no se limita a la localización física de sus dependencias administrativas, sino que incluye mecanismos operativos para la priorización de la acción pública y la asignación de los recursos fiscales en los territorios. En el balance de esta década aún está pendiente una evaluación de la sostenibilidad de la modernización institucional basada en la planificación del desarrollo, así como de su impacto en la transformación de la realidad nacional en términos de mejoramiento de la calidad y las condiciones de vida a nivel territorial.

Bibliografía

- Banco Central del Ecuador (1987). *La evolución de la planificación en el Ecuador*. Quito: BCE-CFN.
- Benabent, M., y Vivanco, L. (2017). “Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonales en Ecuador. Un balance general en el marco de la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo.” Ponencia presentada en el Congreso de Estudios Urbanos del Ecuador, Quito, noviembre.
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- Brito, L., Morán, I., Avellaneda, F., y Vega, J. (2015). Experiencia de construcción de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial-Ecuador. En: *Documentos de Trabajo 2013-2015* (pp. 194-205). Quito: Redeplan.
- Buitelaar, R., Echeverri, R.A., Silva Lira, I., y Riffo, L. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial: estudios de caso latinoamericanos*. Santiago: CEPAL.
- Carrión, F. (2003). *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada*. Quito: FLACSO-OEA-Parlamento Andino.
- Deler, J-P. (2007 [1987]). *Ecuador del espacio al estado nacional*. Quito: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA); Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador (UASB); Corporación Editora Nacional.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* (Vol. 12). Santiago de Chile: CEPAL-ILPES-Serie Gestión Pública.
- Grugel, J., y Riggirozzi, P. (2012). Post-Neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis. *Development and Change*, 43(1), 1-21.
- Kaltwasser, C.R. (2011). Toward Post-Neoliberalism in Latin America? *Latin American Research Review*, 46(2), 225-234.
- Larrea, A. M. (2012). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- Lefebvre, H. (2009). *State, space, world. Selected essays*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Leiva, F. (2008). *Latin American Neostructuralism: The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minneapolis: University of Minnesota.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Serie Gestión Pública, 59, Santiago: CEPAL.
- López, M. F. (2015). El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador. *Geosp- Espaço e Tempo* (Online), 19(2), 297-311.
- Maiguascha, J. (1992). La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972). En Enrique Ayala Mora (Ed.), *Nueva Historia del Ecuador* (pp. 175-226). Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____. (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: El rol del poder central, 1830-1895. En Juan Maiguashca (Ed.), *Historia y región*

- en el Ecuador 1830-1930* (pp. 355-415). Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO, CERLAC.
- Massiris, Á. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova: revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, VI(125), 741-798.
- (2012). *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Colombia: UPTC-Tunja.
- Máttar, J., y Cuervo, L.M. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. Santiago: CEPAL.
- Moncada-Sánchez, J. (1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad*, 13, 27-45.
- Moncayo, P. (2017). *La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia*. Quito: FLACSO.
- Montes Lira, P.F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Peñaherrera-Cabezas, J. (2016). La planificación nacional en Ecuador: planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y el sistema de seguimiento y evaluación SIGAD. *Revista Ciencia UNEMI*, 9(20), 168-179.
- Quintero, R., y Silva, E. (1991). *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO, Abya-Yala.
- Radcliffe, S. (2001). Imagining the State as a Space. Territoriality and the Formation of the State in Ecuador. En Thomas Blom Hansen y Finn Stepputat (Ed.), *States of Imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Durham: Duke University Press.
- Radcliffe, S., y Westwood, S. (1999). *Rehaciendo la Nación: lugar, identidad y política en América Latina*. Quito: Abya-Yala.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State. How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven, London: Yale University Press.
- Tulchin, J. S., y Selee, A. (2004). *Decentralization and Democratic Governance in Latin America* (Vol. 12). Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Report on the Americas.

Documentos de política pública relevantes a los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial

- Senplades (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: Senplades.
- _____ (2009a). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Senplades.
- _____ (2009b). *Inversión pública. Guía de productos*. Quito: Senplades.
- _____ (2010). *Reforma Democrática del Estado, 2010*. Quito: Senplades.
- _____ (2011a). *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*. Documento de trabajo v.1.1. Quito: Senplades, Mayo.
- _____ (2011b). *Lineamientos generales para la planificación territorial descentralizada*. Quito: Senplades.
- _____ (2011c). *Guía de la participación ciudadana en la planificación de los GAD*. Quito: Senplades.
- _____ (2012a). *Guía metodológica de la planificación institucional*. Quito: Senplades.
- _____ (2012b). *Guía metodológica para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito: Senplades.
- _____ (2013a). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. "Todo el Mundo Mejor"*. Quito: Senplades.
- _____ (2013b). *Catálogo Nacional de Objetos Geográficos Versión 2.0*. Quito: Senplades.
- _____ (2014a). *La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- _____ (2014b). *Lineamientos y directrices para la planificación y ordenamiento territorial*. Quito: Senplades.
- _____ (2015a). *Nuevo sistema de transferencias a favor de los GAD*. Quito: Senplades.
- _____ (2015b). "Guía metodológica para la elaboración de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados." Documento de trabajo, Quito: Senplades.

- _____ (2017). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. “Toda una Vida”*. Quito: Senplades.
- _____ (2018). “Estado de la Planificación y el Ordenamiento Territorial de Gobiernos Autónomos Descentralizados.” Presentación de Power-Point. Quito: Senplades, Subsecretaría de Planificación Territorial.
- Senplades y Secretaría de Gestión de Riesgos (2016). *Lineamientos para fortalecer la Gestión del Riesgo de Desastres en los PDOT*. Quito: Senplades.

Territorios y democracia para la convivencia

Paúl Carrasco Carpio¹

“Sé el cambio que quieres ver en el mundo”
(Mahatma Gandhi)

Resumen

La territorialización de la política pública implica, por un lado, un cambio en el modelo de gestión del país donde se definan claramente las responsabilidades y funciones de cada uno de los niveles de gobierno articulando de manera integral y no duplicando funciones como sucede en la actualidad; y, por otro lado, requiere de un cambio de modelo económico que garantice la autonomía financiera de los territorios.

El Ecuador necesita una reingeniería de procesos administrativos del Estado y cambiar definitivamente el modelo político administrativo y económico centralista e ineficiente para desarrollar una política desde el territorio, desde su diversidad y con el compromiso de los líderes políticos por aplicar la gestión pública deliberativa, un estilo de hacer política donde se encauzan las necesidades individuales y grupales en una aspiración colectiva a través de procesos participativos permanentes. Esta es la propuesta de una Democracia para la Convivencia que recupera la ética de la política y genera una cohabitación ciudadana con conciencia social.

Palabras clave: Autonomía, cohabitación, convivencia, democracia, ética, gobernanza, gobernabilidad, participación, política, territorio.

¹ Ingeniero Agropecuario (Universidad del Azuay); Maestría en Administración de Políticas Públicas (Universidad Internacional de Andalucía-España); Prefecto del Gobierno Provincial del Azuay desde 2004. Presidente del grupo de trabajo de seguridad alimentaria de ORU-Fogar; Presidente por el Sur de Nrg4SD. paulcarrascocarpio@azuay.gob.ec

Ecuador ha mantenido un modelo político administrativo heredado del colonialismo que duplica roles y funciones en el territorio, dispersa y despilfarra los recursos económicos y genera clientelismos que impiden territorializar la política pública a través de una gobernanza desde la diversidad. Algunos de los gobiernos intermedios que cumplimos un rol importante como Gobierno puente entre lo nacional y lo local, de cercanía, hemos logrado generar herramientas conceptuales y metodológicas para apoyar procesos participativos pero no podremos incidir en un verdadero cambio de lógica del Estado hasta que no haya un cambio en el modelo de país.

La territorialización de la política pública debe pasar, primero, por un cambio en el modelo de gestión del país que defina claramente las funciones de los niveles de gobierno dentro del Estado. Los gobiernos intermedios deberíamos actuar entre lo local y lo nacional y articular el territorio de manera integral desde las comunidades, parroquias y municipios hacia el Gobierno central y viceversa. Este modelo de gestión pasa por anular la duplicidad de funciones. El régimen seccional dependiente del Estado central debería desaparecer para ganar eficiencia y generar un régimen de autonomía territorial. En segundo lugar, se necesita un cambio en el modelo económico. Anulando las duplicidades de funciones evitaríamos de entrada el despilfarro de recursos y su dispersión. Sin embargo, también necesitamos un modelo de autonomía financiera donde la provincia se hace responsable de la recaudación total y la redistribución en su territorio. En este caso, la solidaridad territorial se basaría en la entrega de un porcentaje de la recaudación territorial al Gobierno central por parte de la provincia que es más eficiente, eficaz y autosuficiente y las provincias que no son viables en términos financieros negociarían un proceso gradual hasta volverse sostenibles. En definitiva, abandonar el modelo clientelar de distribución de recursos desde el Estado y pasar a un modelo de autonomía y corresponsabilidad.

El Ecuador necesita una reingeniería de procesos administrativos del Estado y cambiar definitivamente el modelo político administrativo y económico centralista e ineficiente para desarrollar una política desde el territorio, desde su diversidad y con el compromiso de los líderes políticos por aplicar la gestión pública deliberativa, un estilo de hacer política donde se

encauzan las necesidades individuales y grupales en una aspiración colectiva a través de procesos participativos permanentes. Esta es la propuesta de una Democracia para la Convivencia que recupera la ética de la política y genera una cohabitación ciudadana con conciencia social.

Del colonialismo a la libertad de los territorios

Durante mis catorce años al frente de la Prefectura del Azuay, desde la práctica cotidiana, he tenido que enfrentar un recrudecimiento del aparamiento político central, una concentración sin igual del poder central frente al territorio que ha impedido un desarrollo equitativo y sostenible. Desde la periferia no tuvimos nunca ni hemos tenido el poder político ni económico para decidir sobre nuestro destino. A nivel político, hemos vivido en un marco que ha fortalecido el colonialismo en los territorios, que no ha sido capaz de romper con la sinergia del país de gobernar desde el centro dividiendo al territorio, a pesar que la Constitución de 2008 señala que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos que se administra de manera descentralizada. A nivel económico, la distribución del presupuesto ha sido tan desigual y segmentada en el territorio que ha imposibilitado plantear un desarrollo integral dado además porque las competencias nos han parcelado nuestro marco de acción. Y a nivel organizativo, y especialmente en los últimos diez años de Alianza País, con la visión de re-centralizar para reorganizar el Estado y con la idea de que el Estado debe estar en todo, se ha desarticulado la sociedad civil. Si bien existió un reposicionamiento de lo público frente a la sociedad, pasaron de ser facilitadores de procesos a ser el regulador y el ejecutor de todo, y por lo tanto, la sociedad civil desapareció. Y este fenómeno se produjo en todos los niveles. El proceso concentrador imposibilitó la construcción de gobernanza y territorialización de políticas públicas.

El Ecuador nace a la vida republicana luego de haber formado parte de la Gran Colombia, el sueño del libertador Simón Bolívar, un personaje con una visión futurista que fracasó por la ambición de los “caciques” locales que prefirieron repartirse las tierras liberadas del yugo español y

convertirlas en pequeños feudos. El Ecuador como tal partió de tres polos de desarrollo (Quito, Guayaquil y Cuenca) que no mantenían relación alguna y que ejercían sus propios cacicazgos; la característica principal del país en su nacimiento fue la regionalización, tal como la describe Enrique Ayala Mora (2008). Tenemos apenas 200 años de vida como país con una historia todavía por unificar y sin una idea de identidad colectiva. Los distintos gobiernos del país trataron de construir una nación bien por la fuerza o bien a través de proyectos pero siempre desde un enfoque centralista y una visión homogenizante que desconocía las realidades territoriales, la distribución geopolítica y la diversidad étnica, y que lejos de conseguir su propósito seguía dividiendo y confrontando, salvaguardando el Gobierno de Jaime Roldós de quien todavía guardo admiración.

En este contexto homogenizador, sin embargo, cada polo periférico siguió desarrollando sus propias dinámicas de subsistencia. Este es el caso, por ejemplo de la migración del Azuay primero a la costa, luego en la región, especialmente a Venezuela, a América del Norte y más recientemente a Europa, que permitió generar industria y dar valor agregado a la producción llegando a ser los primeros exportadores de sombreros de paja toquilla; una producción que generaba ingresos para luego reinvertir en el territorio.

En este marco de dinamismo económico, el Azuay logró ser líder en producción de energía eléctrica, en agua potable y en telefonía con empresas propias en la ciudad de Cuenca que generaron cierta autonomía hasta que el Gobierno de Rafael Correa, con su idea de recuperación del papel rector del Estado dinamitó cualquier forma de autosuficiencia. Nadie percibió al inicio que se estaba gestando un nuevo modelo de caudillismo centralista. Hubo una ilusión generalizada y expectativa ante una apuesta de dignificación y devolución del poder a la ciudadanía que traería estabilidad y gobernabilidad al Ecuador tras una etapa muy crítica para el país. Sin embargo, la imposición de una agenda única en el manejo político y económico se fue configurando paulatinamente. Seguramente la primera señal de intolerancia frente a cualquier forma de planteamiento discordante con el régimen de Correa fue la renuncia de Alberto Acosta como presidente de la Asamblea Constituyente en un momento clave de decisión

sobre las políticas extractivistas del Estado central frente al desarrollo sostenible del territorio.

El milagro ecuatoriano o el cambio de matriz productiva se han desmascarado estos dos últimos años y la farsa publicitaria que se activó en el último periodo de Correa ha caído frente al destape de tanta corrupción y robo y al evidente malestar actual del país.

El fracaso del Gobierno de Rafael Correa a nivel económico se debe a que los recursos que se generan en el territorio ya no se reinvierten en el territorio. Por ejemplo, en el caso concreto de las empresas eléctricas, todas pasan a una sola empresa que es la CELEC y el proceso de desarrollo económico de autosuficiencia y eficiencia se politiza y el excedente ya no se reinvierte en el territorio sino que pasa a subsidiar las empresas mal manejadas del resto del país. En el caso de la telefonía, ETAPA está actualmente en un problema de liquidez y al punto de desaparecer porque el error histórico del Municipio de Cuenca fue ceder la concesión frente al poderío del Estado central y de las multinacionales y la ciudad está por perder una empresa que deja recursos para el territorio e invierte en políticas públicas en la zona. Por lo tanto, perdemos eficiencia, eficacia y dejamos de invertir en el territorio. El modelo de Estado centralista y colonialista que implementó el Gobierno de Correa termina destruyendo las capacidades del territorio y, en este marco, cómo controla los recursos, empieza a ejecutar directamente.

A nivel político y social, me atrevo a pensar que estamos de nuevo frente a una necesidad de cambio radical porque la ciudadanía identifica a todos los políticos como corruptos. Y es cierto que la historia está plagada de ejemplos que nos llevan a la lamentable conclusión que nuestro sistema democrático todavía es muy débil y ha sido instrumentalizado por ciertos grupos de poder. Pero comparto la idea de repensar la historia y la explicación de ciertos procesos históricos como Roger Keeran y Thomas Kenny en su libro *El socialismo traicionado* porque “después de todo, para que la historia sea algo más que un pasatiempo de sobremesa, debería enseñarnos cómo podemos evitar los errores del pasado” (Keeran y Kenny, 2004, p. 34).

Frente a este nuevo colonialismo centralista del Estado para hacer un ejercicio real de gobernanza, los territorios debemos redefinir nuestra voca-

ción, desde nuestras potencialidades y encontrar la identidad, aquello que nos hace ser lo que somos y que es lo que nos ha hecho sobrevivir a todos los embates colonialistas. Si redefinimos nuestra vocación como territorio vamos a desarrollar nuestra autoestima y podremos recuperar nuestra libertad. Es así como hablamos de territorios libres.

Construcción de territorios libres y solidarios

Nuestra propuesta no pretende desunir el Ecuador sino empoderar el territorio desde lo político, lo social y lo económico. Empezando por este último aspecto, proponemos un modelo económico basado en las potencialidades de cada territorio para que puedan ser autónomos y autosuficientes pero también solidarios con el resto del país. Para implementar este modelo de autonomía territorial y solidaria necesitamos generar ciertos engranajes estratégicos:

- Primeramente, el elemento operativo necesario para impulsar este modelo es *la autonomía tributaria y financiera*: es decir, auto-administrar los recursos económicos que el territorio produce con la responsabilidad total de su recaudación. Sería un modelo similar al pactado por el País Vasco en España, el pacto fiscal conocido como Concierto Económico Vasco,² pero generando en el Estado central un Fondo Solidario de Recaudación que se distribuiría de forma directamente proporcional al Producto Interno Bruto (PIB) de cada territorio. En concreto, la autonomía pasaría en primera instancia por corregir el lugar en el que pagan sus impuestos las empresas y personas naturales para que lo hagan en el lugar de origen de su actividad económica y lograr un crecimiento económico para cada provincia que contemple un porcentaje anual de crecimiento previamente negociado entre el Gobierno central y cada provincia. Con la idea de generación de incentivos para el de-

2 Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Jefatura de Estado de España.

sarrollo económico de las provincias, los gobiernos intermedios como articuladores del territorio serían los responsables ante el Gobierno central de rendir cuentas sobre el objetivo de crecimiento económico pero manejarían la totalidad de las finanzas del territorio.

- El segundo aspecto de este modelo es que cada territorio debería analizar y enfocar su objetivo de desarrollo económico con base en la *especialización productiva* (un territorio, un producto; varios territorios, un corredor productivo): generar ventajas competitivas en cada uno de los territorios aprovechando las capacidades y saberes de cada uno de ellos y creando economías complementarias en el país y, por qué no, en el mercado internacional. Una economía competitiva, especializada y complementaria con sus territorios vecinos que pueda generar sinergias y encadenamientos y corredores productivos nacionales con una política comercial y crediticia que les otorgue competitividad y un marco jurídico nacional que ordene las finanzas bajo la lógica indudable que los recursos que se van a generar van a quedar en el territorio. Este ordenamiento tributario deberá contemplar incentivos que propongan una corresponsabilidad social efectiva de las empresas y alianzas estratégicas que apoyen al emprendimiento y al incremento de fuentes de trabajo. La banca pública y privada tiene un rol fundamental en nuestra propuesta porque puede establecer líneas de crédito a estos emprendimientos que impulsen el plan de ordenamiento productivo de cada territorio.
- Bajo esta lógica, proponemos un *Fondo Solidario de Recaudación*. Cada territorio tiene la responsabilidad de la recaudación de impuestos así como de su reinversión pero también está en la obligación de hacer un aporte a un fondo común que administra el Estado central para distribuirlo solidariamente dando prioridad a los territorios más vulnerables. El fondo se basaría en la diferencia existente entre la recaudación tributaria de cada una de las provincias y las necesidades originales que tendrían cada una de ellas. El excedente de las provincias con superávit permitiría subsidiar inicialmente las necesidades de las provincias deficitarias.
- En el proceso de implementación de este modelo nos encontraríamos con distintos *escenarios*: Podríamos tener un escenario 1 donde las pro-

vincias inicialmente deficitarias se convierten en superavitarias luego de la implementación del modelo. O sea que las provincias que actualmente recaudan menos de lo que el Gobierno les asigna pasan a tener un superávit en sus cuentas cuando empiezan a recaudar directamente los impuestos. Inicialmente se beneficiarían del fondo solidario para luego aportar al mismo. El escenario 2 donde las provincias inicialmente deficitarias mantienen su condición a pesar de cumplir con los objetivos planteados. Podría ser preocupante al inicio, sin embargo, podría resolverse a mediano plazo. El escenario 3 podría preocupar en caso que se dé que las provincias inicialmente superavitarias se convierten en deficitarias y ahí debería intervenir el Estado para impulsar mecanismos correctivos. El escenario 4, cuando una provincia superavitaria se mantiene en su condición, podría reflejarse en Pichincha o Guayas, que recaudan porcentajes elevados del total nacional pero que una vez que se sinceren los lugares de aportación y origen de la actividad económica de muchas empresas podrían ver disminuido su presupuesto sin que genere déficit.

- *El Fondo Previsional de Reserva:* A pesar de generar autosostenibilidad y frenar los efectos exógenos, estamos hablando de un proceso que debe construirse y acompañarse por parte del Gobierno central y, para ello, se necesitaría de un mecanismo frente a los imprevistos que permitiera afrontar situaciones desfavorables provocadas por situaciones externas difíciles de prever. Así, el Fondo Previsional de Reserva sería un fondo que darían las provincias que alcanzaran un crecimiento superior a la meta anual planteada, un aporte porcentual del excedente generado respecto a la meta propuesta.

En resumen, proponemos que a través del cambio de modelo de gestión económica podamos acercar la economía a la gente, desarrollando políticas de Estado que permitan la generación de modelos productivos diversos y cercanos a la realidad del entorno natural y cultural que termine con el clientelismo político y el paternalismo estatal, o sea, que ponga énfasis en el equilibrio entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, que varía de una realidad a otra como pregona Joseph E. Stiglitz (2006).

El papel del Estado en este caso es lograr equidad en el acceso a los mecanismos de la producción, a los factores tradicionales y a los factores modernos como la comercialización, la tecnología, o el transporte a través de un incentivo a la producción que genere la creación de fuentes de trabajo y el aprovechamiento de las potencialidades locales con apertura a la inversión nacional y extranjera. Por ello, se debe involucrar a los empresarios para que se unan a la creación de desarrollo social, al desarrollo económico con visión de democracia económica.

La gobernanza en la diversidad

En lo político, la autonomía territorial perfeccionaría la democracia y su institucionalidad porque plantea actuar desde el territorio sin arbitrariedades, sin exceso de intervención y control y evitando las orientaciones homogenizantes que desconocen la diversidad.

Es necesario que se proteja y respete el derecho de los territorios a regular las demandas, intereses y necesidades de todos los sectores que constituyen su tejido social que es quien ejerce y protagoniza un verdadero proceso de gobernanza. Realmente nuestra democracia adolece de muchas falencias y considero que en el Gobierno de Correa sí se puso sobre la mesa el papel de la ciudadanía y su participación. Sin embargo, la participación se tecnificó a tal punto que se volvió una obligación y no una acción por decisión política y de principios. Un proceso similar al que se ha vivido en Europa con la profesionalización de la participación (Martínez-Palacios, 2018).

La experiencia al frente de la Prefectura del Azuay nos ha enseñado a cumplir con el deber desde lógicas muy diferentes a las aplicadas por la generalidad de los gobernantes de nuestro país. Hemos identificado dos lógicas políticas presentes en los procesos de intervención en el territorio que podrían aplicarse a la hora de gobernar desde cualquier espacio de poder, sea local o nacional, tal cual explico en mi libro *Rompiendo paradigmas* (Carrasco, 2016).

La primera es una lógica política que se aplica desde abajo hacia arriba y permite recoger las demandas y los intereses de la gente, a partir de su

diversidad, con el fin de identificar y priorizar las necesidades, de acuerdo con sus propias experiencias de vida. Esta es una forma de devolver la palabra y el poder de decisión a la gente.

La meta es definir las necesidades reales transformando las demandas y las ofertas ciudadanas en políticas públicas que deberían ser no solo locales o regionales sino que deberían aportar para definir y ejecutar las políticas nacionales. Las políticas públicas definidas con esta lógica a nivel nacional deberían enmarcarse en los grandes acuerdos rectores del Estado. Este mismo proceso otorgaría legitimidad a los programas nacionales en la medida que éstos apoyarían y coincidirían con las demandas de las poblaciones locales. Entonces, no se trata de territorializar las políticas públicas nacionales que parten de una lógica centralista y homogenizadora sino de construir colectivamente las políticas públicas desde el territorio y generar propuestas de consenso común a nivel nacional.

La segunda lógica es la metodológica que permite sistematizar las prácticas de los gobiernos intermedios, locales y parroquiales en sus territorios en un continuo perfeccionamiento y retroalimentación.

Los puntales de esta metodología son:

La participación de la ciudadanía: donde la sociedad civil movilizadora y activa participa no desde la obligación o la imposición sino a través de la facilitación que garantizan los espacios necesarios de co-responsabilidad y co-gobierno para el desarrollo de la participación. Como herramientas de trabajo, apostamos por un sistema de planificación participativa que defina las políticas públicas desde el enfoque participativo adecuado a la realidad de cada territorio.

A lo largo de estos años, en el Gobierno provincial del Azuay hemos perfeccionado el mecanismo que nos permite facilitar la participación ciudadana no como un proceso formal sino como un modelo de conducta institucional. El sistema de participación ciudadana es lo que podría llamarse la columna vertebral del proceso que abarca toda la dinámica de la conducta institucional de nuestro Gobierno.

En nuestro caso, esta suerte de activación y encuentro entre lo público y la sociedad civil tiene como punto de expresión las Asambleas Ciudadanas, espacios privilegiados para la reflexión, la toma de decisiones y el

ejercicio de contraloría social. Además son espacios de encuentro con lo comunitario, lo empresarial y lo gubernamental para plantear propuestas para el bien común a través del diálogo.

Al principio, solo consideramos la estructuración mancomunada de los presupuestos pero el mismo proceso abrió la posibilidad de construir un sistema de gestión administrativa que actualmente propicia una más amplia participación ciudadana. Hoy contamos con un Parlamento Popular Provincial que se realiza una vez al año con dos objetivos centrales: conocer y evaluar lo actuado por el Gobierno intermedio y elaborar el Plan Operativo Anual (POA) del siguiente año a partir de los temas y acciones priorizadas que también forman parte del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Debido a la demanda de ciertos sectores de la población y por la necesidad de tratar temas específicos de intereses grupales concretos, se crearon también las Asambleas Sectoriales (mujeres, juventud, comunidad LGBTI, pueblos y nacionalidades) y las Asambleas Temáticas (minería, defensa del agua, gestión vial, entre otras).

Foto 1. Asamblea provincial



Una de las herramientas usadas en las Asambleas Ciudadanas ha sido el Mapa Estratégico donde se visualizan las prioridades identificadas en el territorio y sirve de brújula para realizar un seguimiento del rumbo que nos hemos planteado en conjunto. En el territorio, mientras más sencillo se vuelva el ejercicio de planificación y consenso más fácil será su aplicación, el seguimiento y el control social. De esta manera, que pareciendo sencilla ha demandado de muchos ensayos y errores a lo largo de nuestros años en la Prefectura del Azuay, hemos generado una plataforma que facilita la conducción política y administrativa del territorio y que sirve de herramienta para promover procesos de transparencia y rendición de cuentas lo que garantiza que cada actor público se responsabilice por las decisiones que toma y por las acciones que emprende.

Figura 1. Mapa estratégico

[illegible]

Estos mecanismos de participación nos han identificado como un Gobierno con prácticas exitosas de intervención social que han sido reconocidas en todo el país, pese a las enormes dificultades relacionadas con el contexto político de estos últimos años.

Este modelo territorial aplicado a nivel nacional permitiría que el sistema nacional de planificación conociera, respetara e integrara la diversidad de realidades de cada territorio de la nación, revalorizando las experiencias locales; potenciaría la articulación de los diferentes niveles de gobierno para la intervención conjunta y coordinada, incluidos los territorios de los pueblos y nacionalidades donde está presente el autogobierno comunitario, fortalecería el tejido social, y promovería la generación de una visión nacional de país capaz de fortalecer la identidad desde las identidades diversas y su propio desarrollo.

Se deben desarrollar parlamentos sectoriales, territoriales y consultas populares reales en términos de que definan qué quiere cada territorio, cuál es su vocación, desde su cotidianidad y sus necesidades de manera que participe efectivamente, que la gente diseñe procesos autónomos de participación, construyendo, organizándose desde su necesidad. Con este proceso armado y desde la decisión sobre su vocación, el Estado a través de la parroquia, el municipio, los gobiernos intermedios, entra a planificar, a definir participativamente la metodología y los mecanismos técnicos para llegar a objetivos comunes. No institucionaliza la participación sino la planificación participativa a través de metodologías, que es totalmente distinto.

En este punto, vale decir que el Ecuador se ha manejado de forma tecnocrática bajo una visión de una institucionalidad homogenizante sin pensar en la diversidad e incluirla efectivamente no como objeto sino como sujeto de decisión. El modelo tiene que pasar por ser democrático, territorializado e incluyente. El territorio tiene que tener una autonomía integral, no solo desde el punto de vista de la división geopolítica del Estado en provincias y cantones sino también desde el punto de vista de los 14 pueblos y nacionalidades que forman parte de este país plurinacional e intercultural. Un modelo inspirador puede ser el que está aplicando Bolivia, por un lado porque considero que es el único representante del Socialismo del Siglo XXI que ha logrado estabilizarse aplicando un modelo entre lo liberal y lo social, con una gestión económica liberal pero con redistribución social y que garantiza las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOCs) a través de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD)

como se explica de manera didáctica en las cartillas del Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS, 2013).

Justamente trabajar la gobernanza desde la diversidad puede ser una apuesta por pasar del aislamiento y la desconfianza al trabajo en conjunto, del singular al plural, del desconocimiento al conocimiento y al reconocimiento, del conflicto a los acuerdos y de la exigencia a la oferta y a la corresponsabilidad entre los que somos diversos.

La gestión pública deliberativa: Es un proceso dialéctico que parte siempre de la realidad concreta, la analiza y la interviene coordinadamente. Sería la respuesta al nuevo tipo de capacidades directivas que se demandan hacia el Gobierno (Aguilar, 2007). La gestión deliberativa es un estilo de gobernar diametralmente opuesto al modelo administrativo que hace propuestas y se reúne solo para validar decisiones ya tomadas. Este tipo de gestión construye espacios de encuentro permanentes con la ciudadanía, espacios desde los que se apoyan procesos de diálogo, se aportan conocimientos e información para la toma de decisiones y se promueve la resolución de conflictos desde la mediación. La gestión pública deliberativa exige administrar abriendo espacios que potencien y garanticen la participación e intervención directa de la gente, con opinión y también con delegación de acciones, lo cual es factible si se conoce y se reconoce a las organizaciones y sus procesos históricos y culturales presentes en lo local y lo micro local. Esta gestión demanda de otro modelo de líder político: un líder sensible para escuchar, con habilidades para facilitar y alcanzar acuerdos que vayan más allá de los intereses de un solo sector y con capacidad para involucrar a todos los sectores en los procesos de ejecución de las políticas públicas y de los acuerdos definidos colectivamente. La cercanía con la gente es en realidad la parte ética de la política con la que los gobernantes deberían administrar la cosa pública.

La forma de medir la consecución de una gestión pública deliberativa pasa por el Valor Público Agregado, es decir, la satisfacción de la población con los servicios prestados, así como el prestigio social del que goza la institucionalidad, en este caso del Gobierno provincial. El Valor Público Agregado se medirá en términos de sintonización de la administración pública con las demandas, necesidades e intereses de la población a la que sirve sin

descuidar su diversidad, formas en las que las aspiraciones ciudadanas se expresan, adecuaciones que genera la institucionalidad pública para procesar las demandas ciudadanas, los niveles de austeridad y responsabilidad con el gasto público, los mecanismos que garanticen la distribución equitativa y eficiente del producto público, la disponibilidad de información de la gente para tomar decisiones, los niveles de articulación con los distintos niveles de institucionalidad y el sector privado, la identidad del Gobierno o los niveles de cercanía del Gobierno con la gente, como ejemplos de indicadores del Valor Público Agregado.

Nuestra propuesta pasa por un Estado que sea el facilitador y el promotor del Valor Público Agregado desde las potencialidades de cada territorio. Que lo público tenga su rol de coordinador entre lo público y lo privado y que cada uno ponga su parte para construir un modelo de corresponsabilidad en el desarrollo, un modelo de construcción comunitaria, de fortalecimiento organizativo.

La democracia para la convivencia

Para profundizar en el modelo democrático, apostamos por la democracia para la convivencia pues no se trata de centrarse en los procesos sino el fin por el cual se establecen estos mecanismos. La democracia para la convivencia se construye colectivamente a través de la corresponsabilidad en el desarrollo con un elemento aglutinador al que hemos denominado aspiración colectiva.

La aspiración colectiva identifica una vocación del territorio y de su gente y se basa en un pacto social que devuelve la ilusión de ser parte de un proceso inclusivo.

Al desarrollar esta aspiración colectiva estamos creando gobernanza porque todos cumplen su rol y no es el Estado que hace todo. Tener y mantener con claridad los objetivos comunes que definimos como ciudadanos y ciudadanas de un territorio posibilita apoyar y potenciar los deberes ciudadanos, generar corresponsabilidad con relación a los planes y programas desarrollados conjuntamente y elevar el nivel de compromiso

ciudadano. La aspiración colectiva genera una conciencia social donde todos nos consideramos parte y no esperamos un producto que nos beneficie sino que aportamos al proceso, no esperamos cosechar sin haber sembrado.

De esta manera, la aspiración colectiva nos permite soñar colectivamente en un tiempo y en un espacio en el que construir otro mundo sí es posible. La consecuencia más plausible de compartir un sueño en común y tratar de ponerlo a la práctica desde un actuar con convicción democrática y solidaria es la cohabitación ciudadana.

La cohabitación ciudadana es la forma en la que los ciudadanos aportan en corresponsabilidad y se articulan procesos en armonía entre la sociedad civil, lo privado, lo comunitario y el sector público.

La democracia para la convivencia propone construir un modelo autonómico donde cohabita lo público, lo privado, la sociedad civil y que respeta las aspiraciones individuales y construye procesos de desarrollo colectivo. Solo cuando la población vea que se valora su particularidad, que se toman en cuenta sus aspiraciones individuales y grupales en el marco de una aspiración colectiva, habrá una verdadera gobernanza en el país.

Gracias a este sueño compartido, a esta aspiración colectiva, desarrollamos un nivel de conciencia social superior que promueve que las personas decidan sobre sí mismas, de manera autónoma pero respetando la aspiración común que conduce a la prosperidad social. En este caso, el rol del Estado debe permitir que todos los ciudadanos sean autónomos y solidarios para que se genere la cohabitación.

La conciencia colectiva: La democracia no se sostiene por sí sola, como algo acabado y permanente, hay que construirla, hay que reivindicarla todos los días. Los territorios demandan cambios sustanciales. Hay que dotar a la democracia de nuevos sentidos y significados, es urgente re-diseñar el modelo o paradigma democrático si se quiere avanzar sobre lo logrado por la humanidad. Un pacto basado en un espíritu de pragmatismo y colaboración que se viva en la cotidianidad y garantice la paz y la prosperidad social.

La democracia por la convivencia es una forma cotidiana de vida digna, libre y participativa, que se concreta en todos los espacios, empezando por la familia y proyectándose a los barrios, las organizaciones sociales,

las comunidades, los cantones, las provincias, el país y marca inclusive la forma de relacionarnos con otros pueblos del mundo (Carrasco, 2017).

La democracia para la convivencia tiene como objetivo central constituir un sistema social que permita a los ciudadanos y ciudadanas, en todos los espacios de convivencia, alcanzar un nivel de conciencia colectiva que les faculte a entender la democracia como la oportunidad ofrecida a cada ser humano para ejercer sus derechos de forma consciente, autónoma, libre e informada; respetando las diversidades y el legítimo derecho de cada quien a escoger aquello que piensa que le hará feliz.

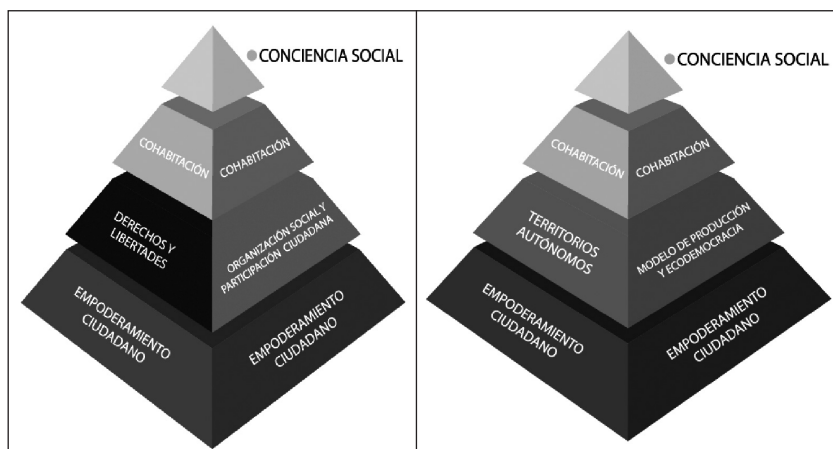
La representación gráfica que hemos elegido para visualizar la democracia para la convivencia es la pirámide en tanto que figura concentradora de energía.

En la base de esta propuesta está el empoderamiento ciudadano entendiendo que los diversos ejes de la política pública deben concebirse desde la raíz misma de cada contexto territorial y para ello deben facilitarse las condiciones y espacios que motiven la organización ciudadana en todos los niveles como responsabilidad de los gobiernos.

A través del empoderamiento ciudadano se construyen los cuatro componentes de la democracia para la convivencia: la participación ciudadana y la organización social, la construcción de territorios éticos y autónomos, los derechos y libertades, y el modelo social de producción y ecodemocracia, o cohabitación armónica entre seres humanos y naturaleza.

Los cuatro componentes de la Democracia para la Convivencia generan la cohabitación ciudadana, como posibilidad real de convivir en armonía en la diversidad desde lo individual a lo colectivo y con el entorno natural donde se respetan los derechos de las personas al goce pleno de su libertad sintiéndose parte de un todo, comprometidos por causas comunes. Y por ello en el vértice de la pirámide está la conciencia social como fin superior.

Figura 2. Representación gráfica de la democracia para la convivencia,
desde sus dos perspectivas



Concluimos que el derecho de la libertad individual y colectiva es la máxima aspiración de nuestra propuesta de Democracia para la Convivencia, como posibilidad real de construir un presente y un futuro digno desde las propias demandas e intereses a través de la autonomía política que permita expresar disensos y consensos. Apostamos por una sociedad civil organizada como referente del ejercicio democrático para construir propuestas sociales liberadoras. Partimos de una historia que es indisoluble a nuestro existir pero nos miramos en un contexto global que favorece el desarrollo humano sostenible e impide que nadie se quede atrás (PNUD, 2017).

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 39, 5-32.
- Ayala Mora, E. (2008). *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Carrasco, P. (2016). *Rompiendo paradigmas*. Cuenca: Imprenta Don Bosco.
- (2017). *Democracia para la convivencia. Una propuesta política para una verdadera democracia*. (documento inédito). Cuenca: Juntos Podemos.
- CEJIS (2013). “Autonomía indígena. El camino del movimiento indígena hacia la libre determinación”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social CEJIS.
- Keeran, R., y Kenny, Th. (2004). *El socialismo traicionado. Detrás del colapso de la Unión Soviética 1917-1991*. Madrid: El viejo topo. Pensamiento, 27 noviembre 2017.
- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Jefatura de Estado español.
- Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco. Jefatura del Estado español.
- Martínez-Palacios, J. (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, 76.
- PNUD (2017). “Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Disponible en: <https://goo.gl/6gqXuH> (12-09-2018).
- Stiglitz, J. E. (2006) *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.

Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía

René Larenas Loor¹

Resumen

Se identifican dos tipos de políticas públicas que confluyen en los territorios: las políticas nacionales que se “territorializan”, es decir, se adaptan o localizan en la realidad de una parroquia, cantón o provincia; y, las políticas locales, definidas por los actores.

Revisando algunas de las escuelas de políticas públicas y la legislación ecuatoriana, se pone en el tapete la viabilidad de impulsar políticas a partir de las competencias y funciones de los gobiernos locales, como expresión de su autonomía para promover procesos de desarrollo local, adecuados a las condiciones de cada territorio.

Palabras clave: Política pública, territorio, localización, descentralización, autonomía, articulación, Gobierno intermedio, implementación, sistema de competencias.

¹ Doctor en Derecho, Máster en Planificación Territorial, con estudios en Políticas Públicas. Funcionario del CONGOPE, encargado de los temas de descentralización, investigación y formación de capacidades. rlarenas@congope.gob.ec

Redefiniendo la autonomía política

¿Es necesario un concepto?

La palabra “autonomía”, en referencia a los niveles subnacionales de gobierno, parece tener muchos significados posibles.² En nuestro criterio, la autonomía política se refiere a cierto grado de independencia para la construcción e implementación de políticas públicas subnacionales, mediante procesos democráticos y participativos, y ello justifica tener autonomía administrativa y financiera. Pero caben otras varias interpretaciones, a veces contradictorias e incluso antagónicas, como la de que la autonomía política se limita a la elección de autoridades propias o a la construcción de normativas propias (Enciclopedia Jurídica Omeba), o que expresa derechos de pueblos específicos (Ley marco de Autonomías y Descentralización de Bolivia).

La autonomía de cualquier nivel subnacional se encuentra “subordinada a la soberanía total del Estado”: implica necesariamente limitaciones que provienen de la ley. En otras palabras, la autonomía no significa “autogobierno”, “autarquía” o “soberanía”.

El interés por los gobiernos locales en la ciencia política, y en el enfoque de las políticas públicas, es reciente. En general se ha analizado más lo nacional, en parte porque los gobiernos locales fueron considerados como “espejos” de la situación política nacional, o como agentes de lo nacional en la implementación de sus políticas, o porque se los veía como espacios captados por pequeñas élites locales (caciquismo, voluntarismo, antes que “política”) (Cabrero, 2003).

En la tradición constitucional francesa o española (a la que seguimos en nuestros países), se reconoce la autonomía de los gobiernos subnacionales,

2 En la gestión pública encontramos muchos términos que pueden tener varios significados, como “descentralización”, “nivel de gobierno”, “gobernanza”, “gobernabilidad”, “participación”, “innovación”, “administración en red”, entre otros. El que estos y otros conceptos tengan más de un sentido (sean “polisémicos”) implica a veces problemas de comunicación, pero refleja también que son temáticas dinámicas, en permanente construcción (y “de-construcción”). Un riesgo es que su utilización se “pervierta”, haciéndolas palabras “huecas”, aptas para cualquier discurso, y que justifiquen cualquier posición (Criado, 2016; Prats, 2001).

pero, hasta los años 80, por diversos mecanismos, se convertía en “autonomía para nada”. En el nuevo contexto de globalización, algunos factores han conducido a un reforzamiento de los municipios y gobiernos subnacionales, a la revitalización del ámbito local como espacio para canalizar demandas ciudadanas, donde los representantes locales “dejan de ser un simple eslabón en la cadena de mando para convertirse en actores políticos y económicos relevantes” (Brugué y Gomá, 1998, pp. 16, 19; Cabrero, 2003).

La autonomía según la forma del Estado: ¿El Estado ecuatoriano es unitario o regional?

El grado de autonomía se vincula a las “formas de Estado”, en su clasificación tradicional de federal, unitario, y autonómico o regional. Por los procesos de descentralización, se observa que los sistemas políticos han evolucionado a una mayor autonomía de lo local (CGLU, 2016, p. 234).

El grado o amplitud de la autonomía es, por principio, mayor en los estados de tipo Federal, como Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Brasil o Argentina, cuyos estados miembros cuentan con amplias facultades legislativas y ejecutivas. El Gobierno central, en principio, funciona como “aglutinador” de Estados, que le han cedido soberanía, pero tienen su propia normativa y administración. Un análisis más profundo nos haría ver diferencias muy grandes. Por ejemplo, en Alemania, los “Länder” son principalmente ejecutores de políticas nacionales y de la Unión Europea, y su margen de maniobra para políticas propias es relativamente pequeño, por los mecanismos de control y tutela establecidos; mientras en Estados Unidos el grado de autonomía es bastante más amplio; en Venezuela, la Constitución de 1999 habría limitado bastante a las competencias de los Estados, bajo marcos impuestos desde el poder central, en una figura centralista y unitaria. En general, en todos los países se ha visto una concentración del poder en el Ejecutivo (aún en el federalismo dual de los Estados Unidos, que se considera el paradigma constitucional del este tipo de Estado). Por ello se habla de “nuevos federalismos”: “federalismos creativos”, “federalismo cooperativo”, “federalismo extensivo”, y en el caso venezola-

no, “federalismo unitario”. (Velasco, 2010, p. 219; Estupiñán, 2011, p. 44; Ortiz, 2015, pp. 11, 149).

En los estados unitarios, el grado de autonomía supone siempre un Gobierno central fuerte, y un único cuerpo legislativo. La Constitución paradigmática de este tipo de Estado es la francesa (aunque en la reforma de 2003 tiende a un Estado “regional”, añadiendo a la característica de “Estado unitario”, en el art. 1, que “su organización es descentralizada”). Las administraciones locales tienen poca autonomía en relación con el Gobierno central. Las normas que pueden expedirse en lo local (mediante consejos locales) serían de tipo reglamentario, no propiamente leyes (Estupiñán, 2011).

Un modelo intermedio es el de “Estado con autonomías” o de “Gobierno regional”. La Constitución paradigmática es la española de 1978, que encontró un “punto medio” entre el Estado unitario y el federal, en el que el Estado central cede a territorios competencias y funciones, incluida la de establecer legislación local, y reconoce amplios ámbitos de autonomía para las competencias que se acuerdan entre los territorios locales (algunos de ellos con fuertes sentimientos y reivindicaciones nacionalistas) y la nación (de Zubiría, 2014). Las reformas de Italia, y ciertos aspectos de las constituciones boliviana, colombiana (y en parte, la ecuatoriana del 2008), han tomado como referencia a la Constitución española.

En las consultas que varias provincias realizaron a fines del milenio, de si los ciudadanos estaban de acuerdo con un régimen autonómico para ciertas provincias, el término implicaba modificar la estructura de Estado unitario hacia un modelo cercano a las Autonomías Españolas, que en ese momento se veían como un paradigma adecuado para mantener al mismo tiempo la unidad nacional y la diversidad de pueblos y culturas. Los problemas que ese modelo español ha tenido en los últimos años, en especial la crisis del independentismo catalán, obligan hoy a mirarlo con otros ojos.

La Constitución de Montecristi renombra a las autoridades de los territorios subnacionales como “gobiernos autónomos descentralizados”. Parecería que en la intención de los constitucionalistas estuvo acercar nuestro Estado unitario a un “Estado de autonomías”, donde las regiones tendrían un “nivel especial de autonomía, pues estarían regidos por un

estatuto propio” (Larrea, 2011, p. 111). En la práctica, se dio un Estado concentrador de poder, incluyendo las ideas de que no debe promoverse un balance de poderes, sino una coordinación de funciones; o la de que el Presidente es “Jefe de todo el Estado” y no sólo de la Función Ejecutiva (Correa, 2009).

El art. 238 de la Constitución plantea la autonomía de los gobiernos subnacionales en estos términos:

Constitución de la República. Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

En el art. 240 de la misma Constitución se establece facultad legislativa para los gobiernos subnacionales (excepto el parroquial), aunque se limita a “los ámbitos de sus competencias”. Ello se refuerza en el art. 29 del COOTAD, que señala que los GAD tienen tres funciones: ejecutiva, legislativa, y de participación ciudadana. Cabe preguntarse si ello implica que las resoluciones y ordenanzas provinciales o municipales son “leyes”. O si los Consejos, Cámaras o Concejos son legislativos en sentido estricto. Queda esa discusión para otro momento, adelantando el criterio de que no lo son.

La autonomía de los Gobiernos Autónomos, según el artículo citado de nuestra Constitución, implica tres ámbitos: autonomía política, autonomía administrativa, autonomía financiera. El COOTAD los desarrolla en su art. 5. que establece la autonomía como “capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”.

La autonomía política y la construcción de políticas públicas

Para lo que sigue en este artículo, nos interesa la “autonomía política”, en los términos en los que está descrita en el segundo párrafo de dicho artículo 5. Dice:

COOTAD, Art. 5. **Autonomía.**- (....)

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

Comentemos las ideas de este párrafo:

- La autonomía política es una capacidad. No es vista, en este artículo, como una condición predeterminada, sino como algo que puede ser desarrollado (se puede tener mayor o menor capacidad, y por extensión, mayor o menor autonomía política). Y bien podemos decir que hay gobiernos locales capaces, y otros que no tanto.
- Esa capacidad supone la existencia de unas “competencias” (en el sentido del COOTAD, ámbitos de actuación propios), y ciertas “facultades”, normativas y ejecutivas, respecto a esas competencias. El art. 116 del COOTAD explicitará luego que esas facultades pueden ser de rectoría (de definición de políticas locales), de planificación, de regulación, de control, y de gestión.
- La autonomía política es un instrumento para “impulsar procesos y formas de desarrollo” acordes a las realidades de cada territorio. Se trata, por tanto, de promover procesos de desarrollo con base en las condiciones culturales, sociales, económicas o ambientales. La mayor autonomía política está en la “construcción del territorio”, que se ex-

presará en la visión de futuro conjunta, en el Plan de Desarrollo provincial o cantonal.

- Se señalan cuatro ámbitos en los que se expresa la autonomía política: (1) la ejecución de las competencias, (2) la elección libre y directa de las autoridades, (3) establecer sistemas de participación, y (4) “la capacidad de emitir políticas públicas territoriales”.

Podríamos decir entonces que el grado de autonomía puede ser mayor o menor, dependiendo de la forma y profundidad en la que se ejercen estas cuatro “expresiones” de la autonomía política.

Sería muy interesante promover la construcción de indicadores sobre esta capacidad, con base en los elementos señalados, para “medir” el grado de autonomía política de cada autoridad. Las cuatro expresiones mencionadas son variables, podemos imaginar escalas o clasificaciones que las “operacionalicen”.³

Por fuera de lo que dice el texto del Art. 5 comentado, la autonomía política de un Gobierno local se expresaría también en:

- La “gobernabilidad”, entendida como la posibilidad de definir la agenda pública local, su capacidad institucional para actuar, y que la sociedad acoja las políticas públicas planteadas.
- El grado de liderazgo en el territorio, en especial en comparación con autoridades delegadas, del Gobierno central, o autoridades de otros niveles de gobierno. Esto tendría dos “vertientes”:
 - Si las políticas a implementar en un territorio son definidas con el liderazgo de sus autoridades, o por actores externos al mismo. En especial, si lo definido en el plan de desarrollo local se viabiliza, si se cuenta con autonomía y recursos para impulsar la construcción social del territorio.⁴
 - Si existen mecanismos y espacios de gobernanza, con un rol fuerte de la autoridad local, donde se discuten y/o ejecutan políticas públicas.

3 Por ejemplo, sistemas de participación amplios o limitados, dinámicos o dependientes de la autoridad; capacidades diversas en la ejecución de competencias; diferencias en los funcionamientos electorales, y especialmente, grados diversos de implementación de políticas públicas.

4 Como referencia, un análisis de este punto para las regiones chilenas concluye que en ese país la creación de regiones “no ha permitido realmente trasladar las decisiones del Estado y la ejecución de ellas a las regiones, manteniendo el Gobierno central una fuerte injerencia y control en todos los procesos”. (Horst, 2008, p. 132).

- La *limitación de mecanismos de control o de tutela*. El grado de autonomía política implica que otros actores, externos al territorio, no puedan limitar, modificar o suspender las políticas y normas; o impedir o retardar las obras, planes o programas; u obligar a realizar obras o servicios; o limitar los recursos de un Gobierno local, entre otras prohibiciones que constan en el art. 6 del COOTAD, con la salvedad de lo que se establezca en leyes vigentes.

Cabe mencionar que algunas leyes expedidas luego del COOTAD, como el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP), la Ley de Ordenamiento Territorial (LOTUS), la Ley de Recursos Hídricos, entre otras, establecen en la práctica normas que pueden considerarse limitaciones a la autonomía. Mención aparte merece el concepto del “principio de autonomía”, que aparece en el art. 5 núm. 3 de la LOTUS, que se refiere más bien al principio jurídico de legalidad de la acción de los organismos públicos antes que a la autonomía o la subsidiaridad.⁵

La autonomía se configura por las instituciones formales o informales⁶ que constituyen en lo local o nacional un *arreglo político-institucional* “del cual se originan acuerdos iniciales que establecen cuerpos de restricciones e incentivos tendientes a regular las interacciones dadas en el espacio local, y en aquellas dimensiones nacionales donde lo local mantiene un papel protagónico” (Vargas, 2011, pp. 37-38).

Aunque estos cuatro elementos sean más complejos de medir que los mencionados en el art. 5 del COOTAD, complementan a los criterios de participación ciudadana y ejecución de políticas y competencias, y expresan mejor la autonomía política de un Gobierno local (y de su autoridad) que lo señalado en dicho artículo.

Sin mencionar nombres, podemos pensar en casos donde la sociedad se ha opuesto a la implementación de proyectos emblemáticos para la au-

5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, uso y control del suelo, artículo 5 n3: “La autonomía. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional, legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales, que serán determinadas por los organismos competentes reconocidos en la Constitución.”

6 Instituciones no formales son las reglas culturales que determinan las relaciones de poder.

toridad local, mermando su gobernabilidad; casos en los que un proyecto nacional se sobrepone a los proyectos locales, en especial en las áreas estratégicas, como por ejemplo la explotación minera a pesar de que la política construida localmente se oriente a la gestión ambiental del territorio; o casos donde la necesidad de aprobación previa de un ministerio no han considerado las estrategias o proyectos locales, aplicando mecanismos de control y tutela, que han limitado la actuación del Gobierno “autónomo descentralizado”. El común denominador de estos casos es que la autonomía política decrece.

Autonomía en la construcción de políticas

De los varios aspectos a los que se refiere la autonomía política, que hemos intentado desglosar en la parte anterior, nos centraremos en adelante en la “capacidad de emitir políticas públicas territoriales”.

En el art. 116 del COOTAD se mencionan las “facultades” que implican cada competencia. Una de ellas es la rectoría, facultad que se asigna al nivel central, que la ejerce a través del ministerio del ramo respectivo (Constitución, arts. 141 y 154 num1), y a los gobiernos locales, en las áreas de su competencia. Por su importancia para la argumentación siguiente transcribimos el contenido del segundo párrafo:

COOTAD Art. 116.- Facultades. Las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno. (...) La **rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas** que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. **Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios, bajo el principio de unidad nacional** (...) (Sin negritas en el original).

Si asumimos como concepto de política pública “cursos de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés” (Aguilar, 2005, p. 25), toda acción pública supone una política pública, un curso de acción. Que a veces puede ser “no hacer nada” ante una problemática concreta.

En el enfoque de las políticas públicas, es necesario que ese curso de acción sea asumido luego de un análisis, considerando las condiciones del territorio en el que se aplican, eligiendo la mejor alternativa entre varias posibles para superar ese problema o tratar el asunto de interés. Es decir, aunque toda acción pública suponga una decisión política, la forma en la que se toma esa decisión es importante, y debe asegurarse que dicha decisión es “racionalmente” adoptada.

El iniciador del enfoque de políticas, Laswell (1952), propuso para ello un esquema racional de toma de decisiones, que implica un “ciclo de políticas”, según lo cual se dan varios pasos, desde la identificación del problema (o de la “agenda pública”) hasta la implementación y evaluación de las acciones tomadas, siempre con un criterio de “racionalidad”, de tomar la mejor decisión posible con base en la información disponible. El ciclo sería un “ciclo sin fin”, en tanto al evaluar la efectividad de una política podría pasarse a un “nuevo ciclo”.

Desde los años 90, la ciencia de las políticas públicas ha buscado formas diferentes de observarlas y analizarlas, “superando” el ciclo, que se considera como un elemento que facilita el aprendizaje (un elemento “heurístico”, cuya validez es principalmente explicativa). Al integrar temas como el análisis de poder, las redes de políticas, las instituciones culturales y económicas, el análisis de discurso, se complejiza el análisis de política pública, pero la idea de que se trata de una decisión u orientación racional sigue presente (de León, 1997) (Naranjo, Lopera, Granada, 2009).

Este “supuesto de racionalidad” es muy importante para las reflexiones siguientes. Cabe mencionar que en la ciencia de las políticas públicas existe una tendencia que reconoce menos “racionalidad”, que a veces el actor público actúa por inercia, o toma decisiones “menos óptimas”. De ello hablaremos algo más adelante.

Territorializar políticas nacionales

Gallicchio marca en el debate sobre políticas de desarrollo local “si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales)”. Para este autor, esta temática se refiere no tanto a la voluntad política, sino a que se modifique esa lógica de actuación, que fortalezca las “plataformas territoriales”, es decir, a los territorios y poderes locales (Gallicchio, 2010, p. 12).

Resalta en el artículo 116 del COOTAD citado que la rectoría es nacional y corresponde al Gobierno central. La Constitución en su art. 154 señala como atribución de los ministros y ministras.

La territorialización sería la implementación en el territorio de la política establecida a nivel nacional. En dicha territorialización podrían intervenir actores locales, sean de los gobiernos autónomos, u organismos desconcentrados de los mismos ministerios (DEMUCA, 2011).

Algunos países han formalizado esta idea, siendo paradigmático el caso de Colombia, donde el Estado central establece las políticas públicas, y las entidades territoriales las ejecutan: aunque el gobernante local sea fruto de una elección popular, su margen de acción es pequeño, responde a las políticas centrales, que suelen limitarse mediante leyes específicas como la Ley 617 (de ajuste fiscal) y la Ley 715 (de asignación de recursos, bastante rígida respecto a los destinos y porcentajes de gasto). Por ello se llama al sistema colombiano de “autonomía subordinada”, y se critica que las leyes sigan profundizando la re-centralización en ese país (Soto, 2003).

La idea de territorialización supone considerar una complementariedad entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y una dinámica de relaciones entre estos niveles. En esa dinámica, encontraremos situaciones de fragmentación y dispersión, de bloqueo, o de aprendizaje abierto, e incentivos para motivar cambios institucionales en las dos direcciones. La territorialización implica una estrategia que depende de la capacidad de colaboración, los intereses de los actores, y los rendimientos o resultados de cada institución (Vargas, 2011, pp. 38, 39).

¿Existen políticas de los rectores?

Lo primero que hay que preguntar, en ese caso, es si existen políticas de los ministerios. Ya hemos dicho que siempre que exista una acción pública, existe una política pública. Pero muchas veces esa política no es clara, no es explícita, no se refleja en documentos. Y allí tenemos un primer problema para hablar de territorialización: ¿de qué políticas hablamos?

La queja de que “no hay política” o “no está clara la política” es habitual. Investigando en los portales web de varios ministerios, difícilmente encontramos declaraciones concretas de política pública. Ejemplos: en la página web del Ministerio de Inclusión Económica, sólo aparecen “principios de las políticas”, haciendo referencia a los conceptos de inclusión, igualdad, universalidad, integralidad, corresponsabilidad (MIES, s.f.). En la página del Ministerio de Ambiente se hace referencia a una Política Ambiental Nacional, del año 2009, a la que no se pudo acceder; si constan algunos planes estratégicos, como el de cambio climático, o la estrategia de biodiversidad, y el plan estratégico 2009-2013 (MAE, s.f.) En la página del Ministerio de Transporte y Obras Públicas -MTOP, las políticas se resumen en un cuadro del plan estratégico 2015-2017 (se supone, al escribir esto, que ya no está vigente), las que fueron definidas por el Consejo Sectorial de la Producción (que ya no existe) (MTOP, 2015, pp. 82-84).

Cómo diseñan las políticas públicas nacionales. ¿Ciclo o decisión?

En la práctica, se ha considerado a los planes nacionales de desarrollo (denominados del “Buen vivir” entre 2009 y 2017, o “Toda una vida” para el período 2017-2021) como el “repositorio” de las políticas públicas. En los planes nacionales, para cada objetivo nacional se desarrolla un diagnóstico y fundamento, y luego se lista una serie de “políticas y lineamientos”, para aterrizar en metas concretas. Esta manera de definir las políticas es parte de la visión de “reforma institucional del Estado”, de recuperación de las capacidades de rectoría, planificación, regulación y control del Gobierno central sobre el conjunto de la agenda pública. (SENPLADES, 2013, p. 51).

La parte de “políticas” recoge declaraciones de orientación, lineamientos generales de acción. En los planes anteriores, a la declaración de políticas se añadía un listado de “estrategias”, mientras en el plan del 2017 sólo se mencionan las “políticas”.

Con fines demostrativos, en la tabla siguiente tomamos las declaraciones de política de dos objetivos, algo cercanos, de los dos últimos planes.

Tabla 1. Comparación de políticas de dos objetivos nacionales

Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 Políticas del objetivo 1 “Consolidar el Estado democrático y construcción del poder popular”	Plan Nacional “Toda una vida” 2017-2021 Políticas del objetivo 7: “Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía”
1.1. Profundizar la presencia del Estado en el territorio nacional, garantizando los derechos de la ciudadanía 1.2. Garantizar la prestación de servicios públicos de calidad con calidez 1.3. Afianzar la institucionalidad del Estado democrático para el Buen Vivir 1.4. Mejorar la facultad reguladora y de control del Estado 1.5. Afianzar una gestión pública inclusiva, oportuna, eficiente, eficaz y de excelencia 1.6. Fortalecer a las empresas públicas como agentes en la transformación productiva 1.7. Fortalecer el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, con un enfoque de derechos 1.8. Construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir 1.9. Consolidar la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas y en el relacionamiento Estado-sociedad. 1.10. Promover el diálogo como forma de convivencia democrática y mecanismo para la transformación de conflictos 1.11. Promover la participación electoral y la consolidación de un sistema democrático de partidos 1.12. Fomentar la auto organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa que valore el bien común	7.1 Fortalecer el sistema democrático y garantizar el derecho a la participación política, participación ciudadana y control social en el ciclo de las políticas públicas. 7.2 Promover el diálogo como forma de convivencia democrática, mecanismo para la solución de conflictos y la generación de acuerdos locales y nacionales para afianzar la cohesión social. 7.3 Fomentar y fortalecer la auto-organización social, la vida asociativa y la construcción de una ciudadanía activa y responsable, que valore y promueva el bien común. 7.4 Institucionalizar una administración pública democrática, participativa, incluyente, intercultural y orientada hacia la ciudadanía, basada en un servicio meritocrático profesionalizado que se desempeñe en condiciones dignas. 7.5 Consolidar una gestión estatal eficiente y democrática, que impulse las capacidades ciudadanas e integre las acciones sociales en la administración pública. 7.6 Mejorar la calidad de las regulaciones y simplificación de trámites para aumentar su efectividad en el bienestar económico, político social y cultural. 7.7 Democratizar la prestación de servicios públicos territorializados, sostenibles y efectivos, de manera equitativa e incluyente, con énfasis en los grupos de atención

1.13. Fortalecer los mecanismos de control social, la transparencia de la administración pública y la prevención y la lucha contra la corrupción	prioritaria y poblaciones en situación de vulnerabilidad, en corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad. 7.8 Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para el cumplimiento de los objetivos nacionales, la gestión de sus competencias, la sostenibilidad financiera y la prestación de servicios públicos a su cargo, con énfasis en agua, saneamiento y seguridad. 7.9 Promover la seguridad jurídica y la defensa técnica del Estado
(Senplades, 2013, pp. 101-111)	(Senplades, 2017, p. 63)

Para el análisis de política pública esta enumeración es problemática. En algunos casos aparecen como principios “filosóficos” o ideológicos, como el “construir el Estado plurinacional e intercultural para el Buen Vivir”. En otros, aparecen como “intenciones”. Al hablar de “Estado”, en algunas de las políticas, podemos sobre entender a todos los niveles de gobierno, o puede leerse como el “ejecutivo nacional”.

Respecto a cómo se construyeron estas políticas, es difícil identificar si corresponden o no a una demanda ciudadana, a grupos de interés, si hay o no redes de política detrás de esa definición; o con qué criterios se han adoptado. Si es una decisión de escritorio o participativa, saber si se han cumplido las fases del ciclo, si se dieron procesos técnicos de análisis o de definición de alternativas, y si se ha integrado de alguna manera las demandas diferenciadas de los territorios sería todo un programa de investigación en política pública.

El supuesto es que estos “lineamientos de política”, constantes en los planes nacionales, se desarrollan en políticas sectoriales por los ministerios respectivos. En el Gobierno anterior, los Consejos Sectoriales de los Ministerios Coordinadores eran los lugares donde los ministros definían las políticas para el sector, lo que permitía promover la articulación de las políticas, al menos entre los ministerios de sectores afines. Esa instancia desaparece con la supresión de los Ministerios Coordinadores. Aparte de ello, que la política se defina en un espacio cuyos actores son los ministros

habla mucho del grado de concentración, aunque se podría pensar que el Consejo Sectorial era una última instancia de un proceso mucho más amplio y democrático (lo que habría que analizar en cada caso).

En Ecuador no encontramos documentos que formalicen las políticas, como por ejemplo en Colombia los “CONPES” (resoluciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social), en los que se establece un diagnóstico y se declaran los lineamientos de política, e incluso se definen metas concretas. Por ejemplo, en marzo del 2018 se define la “Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia –CONPES 3918–, cuyo lineamiento 3 es una “estrategia territorial”, donde se explicita el rol de las regiones y departamentos (CONPES, 2018).

En el ejemplo del MTOP, las políticas que constan en el Plan Estratégico 2015-2017, definidas por el Consejo Sectorial, fueron:

Tabla 2. Políticas del Ministerio de Transporte y Obras Públicas

Políticas	Estrategias
Garantizar una óptima movilidad de personas y mercancías, en todos los modos y medios de transporte, a través de planificación, diseño, regulación, control seguimiento y evaluación del sector.	- Integración de los diversos modos de transporte bajo la rectoría del MTOP, como ente rector del sector, encargado de la planificación participativa, desconcentrada, descentralizada para el desarrollo del sector, así como regular y controlar la operación por intermedio de las entidades del transporte (Agencias de Control). - Propiciar un adecuado servicio de transporte de pasajeros regulado a través de niveles de servicio, tarifas diferenciadas, profesionalización de los operadores y medios de transporte normalizados. - Fortalecer la integración física y operativa de los puertos con la Red Vial Estatal y aeropuertos.
Identificación de proyectos, sostenibles y socialmente equilibrados, que promuevan la participación de inversión privada como alternativa financiera para el desarrollo de la infraestructura y servicios del transporte.	- Marco estable institucional que permite generar confianza y desarrollar proyectos a largo plazo. - Servicios que permitan satisfacer el interés público. - Promover la participación privada a través de incentivos que muestren rentabilidad de los proyectos de transporte y rentabilidad social con servicios eficientes y de calidad.

Desarrollar e implementar procesos de gestión ambiental, gestión de riesgos naturales, tanto en la intervención (construcción) como en la operación de los servicios de transporte (controles de emisiones de gases, sólidos y líquidos al ambiente), así como el control de asentamientos humanos en derechos de vía.	Cumplir con las normas ambientales en los procesos de construcción de infraestructura del transporte.
Desarrollar la integración multimodal de los sistemas de transporte, generando desarrollo interno, que incentive los procesos productivos nacionales e internacionales.	- Diseñar e implementar mecanismos e instrumentos que faciliten la integración de corredores nacionales de transporte y productividad. - Desarrollar redes de transporte y nodos logísticos que integren zonas productivas con los puertos, aeropuertos y puerto seco.
Integrar y consolidar el territorio nacional a través de la construcción de infraestructura para el transporte, fortaleciendo los servicios conexos la integración física y operacional de la red nacional de transporte.	- Implementar programas de estudios, diseños, construcción, rehabilitación, mantenimiento y modernización de infraestructura física y logística prioritaria a nivel nacional. - Jerarquizar la red de transporte terrestre, desarrollando vías expresas, multicarriles y pasos de zonas pobladas y facilitadores de tránsito que enlacen las redes viales provinciales y urbanas. - Clasificar la red de transporte terrestre que permita dar una operatividad funcional a las vías que conectan puertos, aeropuertos, ciudades, zonas productivas.
Promover la seguridad, calidad, conectividad y accesibilidad en la movilidad de personas y mercancías a nivel nacional e internacional.	- Desarrollo de infraestructura física y equipamiento a través de la incorporación de conceptos de planificación, diseño, gestión de riesgos y seguridad vial para la movilidad y los estipulados en el Decreto Ejecutivo No. 451 del 4 de agosto del 2010. - Implementación de “Proyectos Integrales” de infraestructura para la operación del transporte que permitan conectar nodos, zonas pobladas y puntos generadores de viajes. - Impulsar el desarrollo del conocimiento técnico y científico del transporte en materias de seguridad, calidad, conectividad y accesibilidad conforme a especificaciones y normas que regulen el sector.

Fuente: MTOP, 2015, pp. 82-84.

Queda para los analistas de política averiguar cómo esta definición de política permea las acciones de Ministerio, así como las de los diversos actores que forman parte del sistema descentralizado de transporte. Podría decirse que antes que estrategias, se están mencionando áreas temáticas de competencia del Ministerio, que expresan su misión antes que una alternativa de actuación. Es decir, las estrategias nos muestran lo que se hace, no la alternativa de acción más adecuada para resolver los problemas públicos. Cabe mencionar también que la articulación entre el plan estratégico del Ministerio con el Plan Nacional del Buen Vivir (en ese momento vigente) se hace en el nivel de los objetivos y metas, no entre políticas.

Los problemas de implementación

En el supuesto de que se ha realizado un análisis amplio de alternativas, y se han escogido las herramientas más adecuadas para limitar o resolver el problema, en el ciclo de política pública vendría la fase de “implementación”. La implementación es el “conjunto deliberado y secuencial de actividades del Gobierno, orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política” (Lahera, 2005, p. 2). Es la “fase del hacer”; puede ser vista como “un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas” (Presmann y Wildasky, 1973, cap. XV).

Estos autores iniciaron el estudio específico de esta fase, con el sugestivo subtítulo “¿cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland?”... Trasladando esta idea al Ecuador, como la definición de la política se ha realizado en la alta esfera de la planificación –Senplades–, y de la gestión –Consejo Sectorial de los ministerios de coordinación– (“en Washington”), la pregunta es si se alcanzaron esas grandes expectativas en los territorios concretos (en “Oakland”), donde la implementación corresponde a los equipos de trabajo del Ministerio o de los entes vinculados al sector, o eventualmente a los gobiernos locales.

El análisis de políticas públicas se había antes centrado en la idoneidad del proceso de toma de decisiones. La idea era que si “estaban bien cons-

truidas”, si se revisaron técnicamente las mejores opciones, si se cuenta con suficiente información, las políticas serían fáciles de implementar: sólo una “operación mecánica”, una consecuencia automática de los objetivos. Presmann y Wildasky (1973) observan que en la práctica la implementación no es ni sencilla ni automática; intervienen otros elementos: la capacidad del funcionario “en la calle”: su conocimiento y forma de entender la política, su “empoderamiento y apropiación” de la política; las atribuciones que se le dan para realizar ajustes necesarios considerando las coyunturas territoriales, entre otras temáticas.

Luego está el tema de cómo estas políticas orientan efectivamente la acción de los actores públicos, o el nivel de ajuste “en sitio” que se haya dado. Se podría complejizar aún más el análisis cuando hay varios actores que implementen (en el sentido propio de un “sistema de competencias”) mirando los “juegos” entre los actores que influyen en las decisiones políticas, con grupos reales de poder en los distintos territorios donde se busca aplicar (Bardach, 1978). La corriente de los “instrumentos de política” propone analizar cuáles han sido los mecanismos que se emplean para realizarlas, por ejemplo si se han dado proyectos, programas, incentivos, inversiones, normativas, canales de comunicación; y cómo esa “mezcla” se complementa o no, pues pueden darse casos donde los instrumentos se contradicen u oponen (Howlett, Kim y Weaver, 2006).

Desde los años 80, el análisis comparado de la implementación de políticas públicas se ha dado principalmente en la Unión Europea, tratando de identificar los motivos de las diferencias en la implementación de las políticas, definidas casi hasta el último detalle en Bruselas, entre los países (Blomquist, 1999).

La teoría del principal-agente

La distinción entre el definidor de la política de su ejecutor es importante para el análisis de la implementación. En todos los casos se habla de un “principal” (quien define las políticas) y uno o varios “agentes” (que realizan acciones delegadas por el principal para cumplir los objetivos propues-

tos). Aunque la teoría de la agencia nace en la economía industrial (Ross, 1973; Jensen y Meckling, 1976, aunque las bases de esta teoría se retraen a los años 30), hay muchos ejemplos de aplicación a la política pública, y en especial al tema de la territorialización (Silva y Meléndez, 2012).

Cuando el ejecutor de la política es el mismo Ministerio, aplicando sus estructuras territorializadas (en Ecuador los “distritos y circuitos”), podría pensarse que al ser una única estructura no habrá problemas de implementación, aunque en la revisión de los casos muchas veces se encuentran divergencias entre lo planificado y lo realmente ejecutado. Aquí la teoría “principal-agente” encuentra motivos de ineficiencias, como pueden ser la acción o la información ocultas, el riesgo moral, las conductas oportunistas, entre otras (Gauld, 2007). También se señala el tema de que pueden darse varios “principales” a los que el agente deba rendir cuentas (por ejemplo en el tema del agua en Ecuador, ante Senagua, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Turismo, el de Energía, la Agencia de Regulación y Control del Agua, entre otros).

Cuando la implementación de las políticas la realizan otros organismos (como en la descentralización), se añaden a los problemas de la relación principal-agente: la “asimetría de la información”, pues es muy difícil que el agente vea el mismo panorama y tenga los mismos datos e información que el “principal”; los “sobre costos” de la implementación, o los costos adicionales de “confianza” o capital relacional necesario para la implementación de las políticas o los contratos. Está también el tema de los incentivos, pues las motivaciones entre principal y agente son diferentes. El agente (si no es parte del equipo de trabajo de la organización del principal), tendrá que rendir cuentas de sus acciones de manera independiente, y conseguir rendimientos que le den sustentabilidad en las acciones realizadas, lo que implica a veces la necesidad de negociar o “empatar intereses” (Vanhuyse y Sulitzeanu-Kenan, 2009).

En el ámbito público las relaciones no suelen ser del tipo contractual, como las que encontramos en el sector privado, aunque se puedan dar convenios específicos. Ello lleva a una serie de acotaciones. En muchas ocasiones no está claro que exista una “delegación”, desde el principal (léase Ministerio) que implique que los actores subnacionales tengan que realizar

“agencia”. Posiblemente los “incentivos” para actuar tampoco están claros (a veces el incentivo es simplemente que “hay que cumplir la norma”). A veces la posibilidad de control por parte del “principal” supone costos que no pueden cubrirse (y que en la práctica hacen inviable dicho control).

Cuando una política es tan general como “Garantizar una óptima movilidad de personas y mercancías, en todos los modos y medios de transporte, a través de planificación, diseño, regulación, control seguimiento y evaluación del sector” (tomada del listado de políticas del MTOP, en la tabla anterior), surgen varias preguntas desde esta perspectiva de “principal-agente”. Es claro que el “principal” (el Consejo Sectorial) ha definido una línea de actuación. ¿Quiénes son sus agentes? Esta garantía de óptima movilidad le corresponde en primer lugar al Ministerio, pero también a los entes vinculados con las modalidades y tipos de transporte; y por la distribución de competencias, a todos los municipios (por la competencia de tránsito), y a todos los niveles de Gobierno subnacional en el tema de vialidad (provincias, municipios y parroquias), a las autoridades policiales, a los choferes, organizados o no, a las empresas de transporte, etc. Pero (con alguna excepción en algún convenio de competencia compartida), no hay claridad ni en el encargo, ni en los incentivos, ni en los mecanismos de control.

Una discusión de otro nivel es si el “sistema de competencias”, en sí mismo, debe considerar este esquema de “principal-agente”. Creemos que en parte sí, puesto que es necesario que se aclaren algunos aspectos de la relación entre los ministerios y los gobiernos. Esta relación no puede ser “demasiado reglada”, en el sentido de limitar las posibilidades de los gobiernos locales para ajustar las políticas nacionales al territorio, protegiendo en todo caso cierto grado de autonomía de los gobiernos locales. Se requiere reglamentación y se requiere control, al mismo tiempo que se requiere mayor autonomía. Lo uno no contradice a lo otro, hay que encontrar un balance adecuado al fin último, que es la superación de las inequidades territoriales.

¿Se territorializa en Ecuador?

Queda como pregunta (podría ser otro “programa de investigación en análisis de políticas públicas”) si se pueden identificar mecanismos de vinculación entre las políticas ministeriales con las políticas locales, o si efectivamente se puede hablar de “agencia” por parte de los gobiernos subnacionales en las políticas nacionales.

El objetivo 7.8 del “Plan Toda una vida” (ver en Tabla 1) nos habla de fortalecer capacidades de los gobiernos locales “para el cumplimiento de los objetivos nacionales”. Explícitamente supone la territorialización. Es interesante que el énfasis planteado sea en servicios municipales, y la impresión de que quien debe implementarla es el Gobierno central.

La hipótesis es que, para trabajar “asociados” en la implementación de una política pública, es necesaria una fuerte voluntad política, que implica ver a los gobiernos locales como socios legítimos del logro de objetivos locales y nacionales. Ello llevaría a clarificar la relación “principal-agente”, a establecer incentivos, y en algún caso, a fortalecer capacidades del espacio local, sea en un esquema de desconcentración (dando poder a los funcionarios locales para la toma de decisiones en la implementación), o de descentralización (compartiendo poder con los gobiernos locales, transfiriendo recursos técnicos, financieros o humanos, estableciendo mecanismos de articulación). Un camino intermedio son “asociaciones” entre el nivel nacional y los gobiernos subnacionales para implementar políticas o proyectos (por ejemplo, convenios de coparticipación en competencias “compartidas”) (Larenas, 2012).

Es difícil encontrar programas nacionales que hayan sido “territorializados” en cualquiera de esas tres formas. El proceso de desconcentración, aunque llega hasta el mínimo territorio, no “empoderó” a actores locales (incluyendo a los funcionarios locales de los ministerios): las decisiones siguieron dándose de manera centralizada. (Otra propuesta de programa de investigación: hasta dónde el proceso de distritos y circuitos es eficiente, en términos de costos, toma de decisión y resultados locales).

Encontramos intentos concretos de articulación en programas “muy emblemáticos”, como fueron en su momento el “Cambio de la matriz pro-

ductiva” (donde se intentaron agendas provinciales de cambio de matriz productiva), o los esfuerzos para identificar terrenos adecuados para el plan “Vivienda para todos”. Ninguno de ellos supuso algún mecanismo de descentralización (no hubo transferencia de recursos o poder).

En las competencias donde existió un proceso de “regulación” (descentralización administrativa), la implementación de las políticas nacionales se ha dado sin vinculación con los gobiernos locales. Por ejemplo, en el gran esfuerzo de construcción vial nacional, muchas veces la planificación de las obras no se coordinó (los gobiernos locales no sabían por dónde iría la nueva vía). La construcción de los sistemas de uso múltiple se concentró, aunque implicaban competencias y atribuciones propias de los gobiernos provinciales o municipales respecto a los usos del agua.

En general, no se encuentran estructuras de gobernanza multinivel que impliquen al Gobierno central y los gobiernos provinciales y/o municipales, quizá con la excepción de la institucionalidad de atención a los riesgos —que al momento de escribir está en revisión— donde la Secretaría de Gestión de Riesgos generaba los Comités de Operación de Emergencia en los niveles cantonal y provincial. Un par de ejercicios para lograr articulación, impulsados por CONGOPE, MAG y SENAGUA, generaron alguna vinculación de actores en el territorio, a partir de elaborar agendas conjuntas y establecer mecanismos de cooperación y monitoreo, sin crear estructuras adicionales, pero no podríamos calificarlos como exitosos.

La idea del “Gobierno intermedio” puede ser una salida para esta necesidad de articulación, pues cada sistema de competencias podría contar con espacios de coordinación en los territorios provinciales, llámense mesas de trabajo, comités o consejos territoriales. La función de articulación permitiría establecer canales de comunicación, o espacios de discusión de las políticas.

Construir políticas en lo local

¿Se definen políticas en el territorio?

La autonomía, en el sentido que hemos venido tratando, parte del supuesto de la vigencia del principio de “subsidiaridad”, que plantea que la toma de decisiones se dé en el organismo más cercano al problema, en el territorio donde se implementará esa decisión. Ello permitiría que las políticas sean más adecuadas a la realidad, que se reduzca el tiempo de decisión (en especial por el trámite burocrático asociado), y que exista una mayor posibilidad de participación ciudadana (Horst, 2008, p. 114). Este principio se suele contraponer con el principio de “economía de escala”, que mira más la eficiencia en el manejo de los recursos.

En un esquema de Gobierno con descentralización y autonomía, la relación entre los niveles de gobierno debería ser vista como una relación entre pares: “existe división de trabajo pero no jerarquía, pues se rompe la relación jefe-subordinado entre los diversos niveles de gobierno y por lo tanto se delega la responsabilidad y la autoridad” (Jaramillo, 2004, citado en Larenas, 2012, p. 22).

La posibilidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados generen políticas públicas está establecida en el art. 116 del COOTAD, citado anteriormente. Corresponde con el concepto de “gobierno”, con el principio de subsidiaridad, y con la autonomía de los gobiernos locales.

Quien fuera subsecretaria de reforma del Estado en Senplades, plantea una visión pesimista de las posibilidades de generar políticas en los gobiernos locales en temáticas estratégicas: “son escasas o casi nulas las posibilidades que tiene una localidad de impulsar exitosamente políticas que estructuralmente se contrapongan a las impulsadas nacional o transnacionalmente”; por ello, siguiendo a De Mattos (1989), asigna al nivel nacional “la formulación de esta estrategia que traza un horizonte de sentido al proceso en su conjunto, y que permite impulsar la descentralización desde una perspectiva democratizadora...” (Larrea 2011, pp. 107-108). Señala también que “la escala territorial de las provincias no permite enfrentar el problema de los desequilibrios territoriales y emprender un programa de

desarrollo económico local efectivo” (Larrea, 2011, p. 112) como justificación para el “nivel regional”.

En la práctica observamos que las políticas locales existen, y buscan responder a problemas locales antes que superponerse a políticas “impulsadas transnacionalmente”.

Hemos dicho también que siempre se puede identificar una “orientación de la acción pública”, es decir, una “política pública”, aunque no esté “declarada” en un documento al estilo de los CONPES de Colombia. Tras cualquier acción pública, se puede considerar que hay una “agenda”, una temática priorizada por la autoridad, y una orientación que dirige la acción tomada.

Por tanto, sí se definen políticas públicas en el territorio. La pregunta entonces se divide en otras: “cómo” se define o explicita la política, en qué ámbito, quién o quiénes intervienen en la toma de decisión, cuánta transparencia existe en dicha toma de decisión.

En paralelo con lo visto a nivel nacional, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial podrían considerarse como repositorios de las políticas locales. Caben las mismas observaciones que hacíamos antes, con el elemento adicional de que la construcción de agenda y definición de políticas son actividades dinámicas y permanentes, mientras los planes son documentos más o menos estáticos (aunque tengan que revisarse cada dos años).

Fuera de los planes, son muy pocas las políticas públicas explícitas de gobiernos locales, definidas en documentos concretos. Por la formalidad que supone, algunas se las suele discutir en el Consejo Provincial o Concejo Cantonal y se formalizan como Ordenanzas. Entre otras, emblemáticas en el nivel provincial, destacamos:⁷

- Ordenanza para fomentar la producción de alimentos agroecológicos (Pichincha).
- Ordenanza de soberanía y seguridad alimentaria (Azuay).
- Ordenanza sobre cultura de paz como política pública (Guayas).
- Ordenanza MAR - mitigación, adaptación y reversión del Cambio Climático (Azuay).

7 Son dignas de mención en el nivel municipal, por ejemplo, la ordenanza de gobierno abierto del Distrito Metropolitano de Quito, la de Comercio Justo de Riobamba, entre otras.

- Ordenanzas que declaran “territorios libres de minería metálica”, (Pichincha, Azuay, Morona Santiago, Zamora Chinchipe).
- Ordenanza para la prevención de la trata de personas (Guayas).
- Ordenanzas de garantía de derechos, de niños, niñas y adolescentes, o reconocimiento de identidad sexual (Azuay).
- Las ordenanzas de participación ciudadana en todas las provincias.

Adicionalmente, son orientaciones de políticas algunos planes y estrategias, como los planes de riego, los planes viales, las estrategias de cambio climático, las de “cambio de matriz productiva”, estrategia agraria, entre otras, que se desarrollan como agendas específicas del territorio vinculadas a sus competencias exclusivas.

Desde una visión académica, las ordenanzas y los planes suelen identificarse como “medios” o “instrumentos” de política, más que como “políticas propiamente dichas” (que tendrían por así decirlo, otro nivel estratégico);⁸ optativamente pueden considerarse como lineamientos, que implican definiciones en la fase de análisis del ciclo de políticas, quedando a la investigación mirar el avance en la implementación de las mismas: contar con una ordenanza no necesariamente califica como “contar con una política pública” –si no ha habido una implementación–, pero permite analizar la propuesta de política o primera fase del ciclo (Howlett, Kim, y Weaver, 2006).

La idea del rector en lo local

Del listado de ordenanzas anterior, un elemento que resalta es que no necesariamente se vinculan con las competencias exclusivas. Temas como seguridad alimentaria, cultura de paz, garantía de derechos, minería metálica, buscan responder a las “agendas públicas” de cada territorio, aunque no se puedan considerar de competencia exclusiva del Gobierno provincial. En

8 Esta discusión se extiende en el Ecuador a los contenidos constitucionales y de la ley. Si el art. 1 de la Constitución declara que “es un Estado Plurinacional”, ¿implica que existe una política de plurinacionalidad, o que debe ser desarrollada? Si está previsto en la ley ¿por ello damos sentado de que la política existe?

nuestro criterio eso es correcto, en la medida que dichas problemáticas son prioritarias en los territorios respectivos.

El fundamento legal del art. 116 del COOTAD, antes citado, vincula la “rectoría” o posibilidad de establecer políticas públicas con las competencias exclusivas. La acción pública del Gobierno autónomo no se limita a las competencias, pero se entendería que sólo en las competencias exclusivas podrían promoverse definiciones o documentos de política.

La acción de los gobiernos locales se vincula con las competencias y con las funciones. Las funciones principales del Gobierno local son la promoción del desarrollo de su territorio, la búsqueda de mayor equidad e inclusión, la construcción de la democracia local a través de la participación ciudadana, entre otras. En ese sentido, la base normativa para definir políticas en los temas mencionados está en las funciones más que en las competencias.

Cada nivel de gobierno tiene un listado de funciones bastante similar; tomamos como referencia las funciones que constan en los literales a y b del art. 41 del COOTAD, del nivel provincial. Se puede comparar con el art. 54 del nivel cantonal, 84 para los municipios metropolitanos. Curiosamente, para el nivel parroquial no consta un listado de funciones.

COOTAD Artículo 41.- Funciones.- Son funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial las siguientes:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial provincial, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas provinciales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;
- b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;...

Respecto a las políticas definidas en relación con competencias propias, encontraríamos la figura de “planes” o “estrategias provinciales”, más que las ordenanzas, como instrumentos de formalización de las políticas. Muchos de esos planes definen específicamente orientaciones de acción, y proyectos de implementación. En algunos procesos provinciales (como la construcción de planes de riego, planes viales, o las estrategias de cambio

climático provinciales) encontramos esfuerzos de participación ciudadana e incidencia, y una intención específica de articulación con los planes o estrategias nacionales. No podríamos plantear que se trata de un mecanismo “principal-agente”, sino de construcciones locales, con poca incidencia en lo nacional.

¿Y si no existe un plan?, por ejemplo, los planes viales se han actualizado en cuatro gobiernos provinciales. Volvemos a la idea de que siempre que se da una acción pública, aunque no exista un documento explícito, podemos identificar una política pública. Pero es necesario “investigarla”, analizarla, averiguar cómo piensa la autoridad local y sus “agentes”, y con qué herramientas la implementan. En el caso de servicios, como riego o vialidad, es relativamente más fácil que en temas como la protección de derechos o la gestión ambiental (ello puede motivar otro programa de investigación), porque pueden explicitarse mejor los resultados deseados.

La construcción de políticas en lo local y el rol de intermediación

Una vez que una temática “entra en la agenda pública”, es decir, se considera necesario en el territorio atenderla, se iniciaría un ciclo de análisis y toma de decisiones. En el enfoque de Laswell (1952), este proceso se dará en forma técnica, reuniendo la mayor cantidad de información posible, analizando las diversas alternativas, hasta lograr la decisión óptima. Es la teoría tras la idea del ciclo y el “rational choice”. En la época de Laswell (tras la Segunda Guerra Mundial), esa función se realiza exclusivamente por funcionarios públicos.

Ya en los años 60, estudios sobre cómo se efectivizan las decisiones políticas dan cuenta que la racionalidad absoluta es extraña, sería más bien la excepción en la gestión pública. Lindblom (1992 para la traducción, el original en 1959) encuentra que en vez de analizar los problemas “hasta la raíz”, la mayoría de los funcionarios hacen una aproximación “incremental”, o “por las ramas”, pues no se pueden realizar en la práctica todos los análisis posibles (y quizá no sea deseable). Las decisiones se toman con una “racionalidad limitada”, porque la información es limitada, dando mayor importancia a factores como la viabilidad política, la influencia que tienen

las decisiones anteriores (dependencia del sendero, “path dependence”), la difusión de innovaciones políticas que han funcionado en otros lugares –isomorfismo o adaptación de políticas– (Rogers, 2004, p. 13), o incluso la toma de decisiones a partir de ideas sueltas que se acumulan en una anarquía más o menos organizada (“garbage can model”, de Cohen, March y Olsen, 1972).

Entre la existencia de espacios de gobernanza y la toma de decisiones “en escritorio”, por un lado, y entre la “elección racional” (“rational choice”) y la racionalidad limitada, por otro, que serían los casos “extremos”: hay muchas opciones de cómo pueden tomarse decisiones en los territorios subnacionales. Cómo se han construido las decisiones, quienes influyeron en las orientaciones, cómo se reparten responsabilidades, deberá estudiarse en cada caso.

La forma de gobernar se ha modernizado en varios sentidos, uno de ellos lo que denominamos “gobernanza”, entendida como la articulación de relaciones entre los actores en el territorio. En muchos procesos de decisión local se activan mecanismos de participación ciudadana. En algunas temáticas, especialmente las relacionadas con el ambiente o la producción (campos centrales en la gestión provincial), esto se visibiliza en la existencia de mesas temáticas, talleres u otros espacios de vinculación de los organismos interesados con el actor público. En muchos gobiernos provinciales encontramos espacios de este tipo, como los “parlamentos” de Tungurahua y Azuay, o las “mesas de turismo”, “del café” (o del cacao) u otras, por ejemplo en Pichincha, Napo, Azuay.

Sea en el escenario de “territorialización”, o en el de “construcción de políticas locales”, es necesaria una función de articulación, para que en la implementación de esas políticas relaciones fluyan entre los diversos actores públicos, privados o comunitarios, como lo señalan Santiago Ortiz y Luis Verdesoto en (CONGOPE, 2018, p. 8). La “gobernanza multinivel”, que analiza a las relaciones entre niveles de gobierno (del nacional al parroquial), se establece alrededor de los “sistemas de competencia”, que, como hemos dicho, no están funcionando como “sistemas”, sino como acciones aisladas. Allí se requiere el “nivel intermedio” como coordinación entre las políticas locales y nacionales, facilitando que las políticas nacionales puedan efectivamente “territorializarse”, y que se involucren en los

procesos locales las entidades desconcentradas del Gobierno central, como los distritos y circuitos.

El funcionamiento de la gobernanza multinivel es una condición clave para el desarrollo local. Gallicchio considera que:

Las políticas solo pueden ser articuladas desde el territorio. Largos años de trayectoria han demostrado la inutilidad de los intentos de concentrar las articulaciones desde el centro. Sólo es posible concretar las políticas de los diferentes sectores desde el territorio, en lógica de gobernanza multi-nivel y evadiendo el localismo (Gallicchio, 2010, p. 14).

Y en la relación “horizontal” con actores locales, públicos, privados o comunitarios, destaca la importancia de la facilitación del diálogo, la posibilidad de convocatoria y la creación de confianza relacional, que puede asumirse por los gobiernos intermedios, en nuestro caso, los gobiernos provinciales.

Tarea pendiente: la evaluación de las políticas locales

Hemos mencionado muchas políticas locales, expresadas en ordenanzas o en planes. Y señalamos repetidamente que hay muchas “políticas implícitas”, orientaciones que no son transparentes para la comunidad, pero que forman parte de la actuación de los gobiernos provinciales, municipales o parroquiales, como podrían ser, en el tema vial provincial, la priorización de las redes que comunican a las cabeceras parroquiales, o la decisión de no abrir nuevas vías sino fortalecer la transitabilidad existente.

En la idea de ciclo de políticas, el ciclo se cierra con la evaluación de lo hecho. La evaluación de políticas públicas se ha convertido en un área académica en sí misma, discutiendo los objetivos y medios de dichas actuaciones, orientándolos al análisis de los impactos y de la “teoría del cambio” implicada en cada política. Sin embargo, se observa que las posibilidades de estudios tan completos es prohibitiva para los gobiernos locales (y aún es difícil para el nivel nacional), por la cantidad de información necesaria para comprobar que los impactos pueden atribuirse a un programa o

proyecto específico, pues sería necesario contar con información de base, establecer grupos de comparación, realizar levantamientos de datos periódicos en el grupo “meta” y el “grupo de comparación” (Winchester, 2011). Se ha avanzado bastante en el seguimiento de los insumos (a través del control presupuestario y de la contratación), y de las actividades, como en el sistema de gestión por resultados (GxR), pero no hemos encontrado evaluaciones de impactos de políticas locales.

Conclusiones abiertas

Damos por hecho que existen políticas públicas locales, y que se territorializan las políticas nacionales en las provincias, cantones o parroquias. Empero, quedan muchas interrogantes sobre la forma en la que las políticas se definen, tanto en lo nacional como en lo local; el grado de participación real de la ciudadanía, de los actores privados y comunitarios en esos procesos; el grado y el mecanismo de formalización (documentos como los “conpes” colombianos, ordenanzas, resoluciones, planes o proyectos); sobre el abanico de instrumentos de implementación, y aún más, respecto a la efectividad de las políticas, nacionales o territoriales, al no existir mecanismos claros de evaluación. Todos estos elementos podrían ser parte de programas de investigación, especialmente en los niveles locales.

Considerar a las estrategias locales (los planes de desarrollo) como articuladoras de la acción pública implica una visión política compartida por todos los actores, de respeto a la autonomía local, a la legitimidad de los procesos locales, y a las competencias de los gobiernos subnacionales como líderes de esos procesos. En algunas instituciones, ello supone un cambio de cultura organizacional, que rompa una “tradición centralista” y clientelar, por nuevas relaciones entre los diferentes niveles de gobierno.

Se requiere una adhesión política al principio de la subsidiariedad y a la descentralización como forma del Estado, lo que implica romper el esquema mental del centralismo y la concentración de poderes. Creer en la legitimidad de promover procesos locales de desarrollo, en la construcción social de los territorios, es el punto de partida para la descentralización y la autonomía.

Las políticas definidas en lo local tienen que superar barreras que provienen de la limitación de los recursos económicos y políticos que tienen algunos GAD, y de las culturas administrativas de la “tecno-burocracia”. Pasar de la declaración de intenciones (en especial en ordenanzas) a la concreción de objetivos, requiere fortalecer capacidades de gobernabilidad, de manejo del “capital relacional” del territorio, en las vinculaciones con el sector público, privado y comunitario, y también fortalecer capacidades de implementación y evaluación de políticas (propias o territorializadas), así como contar con mecanismos de auto control y rendición de cuentas.

Se destaca la necesidad de la articulación para el diálogo de las políticas, función que nuestro sistema constitucional da al inexistente nivel regional, y que en la práctica ha sido asumido, con más o menos fuerza, por los gobiernos provinciales del Ecuador. Fortalecer la función de intermediación sería una condición necesaria para que funcionen los “sistemas de competencia” como sistemas integrados de actores que se coordinan y articulan para el cumplimiento de objetivos comunes, nacionales o locales, y para que se puedan promover sinergias en la acción conjunta.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2005). Las políticas públicas: su aporte. En Adrián Acosta Silva (Coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*. México: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas Guadalajara.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts Institute of Technology Press.
- Blomquist, W. (1999). The policy process and Large-N comparative studies. En Paul Sabatier, *Theories of the policy process*. Boulder. USA: Westview Press.
- Brugué, J., y Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.
- Cabrero Mendoza, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- CGLU (Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales) (2016). IV Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia, Co-creando el futuro urbano. Barcelona: CGLU.
- Lindblom, Ch. E. (1992). La ciencia de salir del paso. En Luis A. Villanueva (Comp.), *La hechura de las políticas públicas*. México: Ediciones Miguel Ángel Porrúa.
- Cohen, M., March, J., y Olsen, J. (1972). *A garbage can model of organizational choice*. *Administrative Science Quarterly*. New York: SAGE, Cornell University.
- CONGOPE (2018). Los gobiernos intermedios apuntalan una gobernanza más eficiente y eficaz. *Revista Territorios*, 6. Quito: CONGOPE.
- CONPES (Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales) (2018). Estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia. Bogotá: DNP.
- Correa, R. (2009) Enlace 111, 7 de marzo. Disponible en YouTube, <https://goo.gl/a4TE9c> (01-09-2018).
- Criado, I. (Ed.) (2016). *Nuevas tendencias en la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. *Gestión y Políticas Públicas*, VI(1), 1er semestre. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- De Mattos, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción. *Revista Nueva Sociedad*, 104. Caracas: Nueva Sociedad.
- DEMUCA (2011). Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. Fundación DEMUCA.
- De Zubiría, A. (2014). La construcción del Estado de Autonomías en España. *Revista Criterio Jurídico Garantista*, 6(11), 92-109. Bogotá. Universidad Autónoma de Colombia.
- Estupiñán, L. (2011) Federalismos unitarios: constitución paradigmática y nuevos federalismos. *Revista IUSTA*. Bogotá. Universidad Santo Tomás.

- Gallicchio, E. (2010) El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica. *Revista Eutopía*, 1. Quito: FLACSO.
- Gauld, R. (2007). Principal-Agent Theory and organizational change. Lessons from New Zealand health information management. *Policy Studies*, 28(1), 17-34.
- Horst von Thadden, B. (2008) Gobiernos regionales, una verdad incómoda. En Bettina Horst, e Ignacio Irrarázabal (Eds.), *Rompiendo las cadenas del centralismo*. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo, y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Howlett M., Kim, J., y Weaver, P. (2006), Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23(1), 129-151. Ottawa, Canadá. Carleton University.
- Jaramillo, I. (2004). La nueva descentralización y su impacto en las relaciones intergubernamentales. En *Memorias del IX Congreso del CLAD*. Madrid: CLAD.
- Jensen, M., y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), October. New York: University of Rochester.
- Larenas, R. (2012). *Articulación horizontal y vertical en los GAD. Reflexiones y caja de herramientas*. Quito: CONGOPE.
- Larrea, A. M. (2011). *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en Ecuador*. Quito: Senplades.
- Laswell, H. (1953). The decision process. En Nelson Polsby, Robert Dentler y Paul Smith (Ed.), *Politics and social life: An introduction to political behavior*. USA: Ed. Houghton Mibblin Company.
- MAE Ministerio de Ambiente del Ecuador (s.f.). Disponible en: <https://goo.gl/hBz1Vs> (05-09-2018).
- MIES Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador (s.f.). Disponible en: <https://goo.gl/kf6ASM> (05-09-2018).
- MTOP Ministerio de Obras Públicas del Ecuador (2015). Plan Estratégico Institucional 2015-2017. Coordinación General de Planificación del MTOP. Quito. Disponible en: <https://goo.gl/sZxxoa> (05-09-2018).

- Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., y Granada Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Revista de Estudios Políticos*, julio-diciembre. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ortiz, L. R. (2015). *La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano. Una mutación del federalismo dual en el marco del ordenamiento latinoamericano*. Tesis de maestría. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, 10. Barcelona: IIG, PNUD, Generalitat de Catalunya.
- Presman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley, USA: University of California Press. [Disponible en español (1998) Implementación de políticas públicas. México. Fondo de Cultura Económica].
- Revuelta Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 21(16). Cundinamarca, Colombia: Universidad La Sabana.
- Rogers, E. M. (2004). A Prospective and Retrospective Look at the Diffusion Model. *Journal of Health Communication*, 9. Abington, UK: Taylor & Francis.
- Senplades (2013). Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Quito: Senplades.
- Soto Uribe, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *OPERA*, 3(3), 133-152, nov.
- Silva, E., y Meléndez, C. (2012). *En búsqueda del principal: nueva definición de la relación principal-agente en el Plan Piloto de Reforma de la Gestión para fortalecer el vínculo Subsecretario-Jefe de Servicio*. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda.

- Vanhuyse, P., y Sulitzeanu-Kenan, R. (2009). Teacher's PAT? Multiple-role principal-agent theory, education politics, and bureaucrat power. *Critical Studies in Education*, 50(2), 129-44.
- Vargas, J. P. (2011). Territorialización de políticas públicas. En: *Territorialización de políticas públicas: Coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana*. San José: Fundación DEMUCA.
- Velasco, F. (2010). *Gobiernos locales en estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*. Contextos A; 12. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms.
- Winchester, L. (2011). *Evaluación estratégica de políticas públicas*. Santiago de Chile: Ilpes, Cepal.

Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego

Lourdes Peralvo¹

Resumen

El artículo trata sobre la compleja problemática creada con los procesos de territorialización las políticas públicas para la gestión de los recursos hídricos y particularmente, para el ejercicio de la competencia de riego y drenaje, que fue constitucionalmente descentralizada y transferida desde el Estado central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales GADP. Visibiliza los problemas surgidos de la aplicación de las políticas públicas de riego y drenaje, mediante análisis de la situación actual del ejercicio de la competencia y un recuento histórico de la gestión del riego, que permite comprender cómo llegamos al escenario actual y plantear algunas conclusiones.

Palabras clave: Recursos hídricos, competencia descentralizada, riego y drenaje, nuevo marco legal e institucional, autonomía, sobreposición de funciones.

¹ Consultora independiente. Especialista en Desarrollo Rural en Regiones Andinas, posgrado en el Centro Bartolomé de Las casas, Cusco, Perú. ananaymi@yahoo.com

Introducción

El presente artículo, centra su reflexión sobre territorialización de las políticas en materia de riego y drenaje, tema que es parte de la gobernanza de los recursos hídricos y del modelo de descentralización impulsado en la última década, pues es una de las competencias constitucionalmente transferidas desde el Estado central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales GADP, más conocidos como Consejos Provinciales.

Su importancia radica en que es un factor determinante en la producción de alimentos, tanto para garantizar la seguridad o soberanía alimentaria, como para mantener la agroindustria de exportación y los agronegocios, ya que se considera que el riego permitiría aumentar la productividad hasta en cinco veces en relación con las áreas secas.

El acceso y eficiencia en los servicios de riego contribuye significativamente al mejoramiento de las condiciones de vida de los pequeños productores, la agricultura familiar, los pueblos y nacionalidades que tradicionalmente han estado ligados a la ruralidad y al cuidado de la naturaleza. Otro aspecto directamente relacionado con el tema es el ambiental, pues la sustentabilidad del servicio, depende de la protección y manejo sostenible de las cuencas hidrográficas y de la biodiversidad de los ecosistemas vinculados al ciclo hidrológico.

De manera que, está directamente relacionado con tres aspectos centrales del discurso desarrollista promovido por los gobiernos de Correa y Moreno, desde el 2007: la desconcentración de la economía, la protección de los derechos de la naturaleza y del ambiente, además de la democratización de la sociedad.

El actual modelo de descentralización, fue concebido como parte del llamado proceso de transformación democrática del Estado, promovido por el autodenominado gobierno de la revolución ciudadana, que se delinea y regula en la Constitución de la República del Ecuador CRE del 2008, cuyo objetivo, teóricamente, es la profundización de la autonomía de los niveles subnacionales de Gobierno, mediante la transferencia de las competencias ejercidas hasta entonces por el Estado central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD, provinciales, municipales o

parroquiales, en un marco de equidad social orientado al logro del Buen Vivir.²

Según el Plan Nacional de Descentralización PND 2012-2015, diseñado por el Consejo Nacional de Competencias CNC y la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, el proceso de descentralización debía ser ordenado y progresivo, solidario, con equidad territorial e incluyente de la ciudadanía, las poblaciones locales, los pueblos y nacionalidades, lo que se aseguraría mediante la transferencia de recursos para el ejercicio de las distintas competencias y una adecuada coordinación entre todos los niveles de gobierno.

La CRE 2008, dispone la transferencia de varias competencias a diferentes niveles de gobiernos descentralizados. Una de las cuales es la competencia de riego y drenaje, entregada a los GADP por disposición del Art. 263 de la CRE 2008, ratificado posteriormente por los Art. 42, 105 y 133 del Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD 2012 y el Art. 39 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua LORHUA 2014. Disposiciones que asignan a los Consejos Provinciales las facultades de “planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego”, advirtiendo que, la planificación en territorio debe ajustarse a la planificación de la entidad rectora de los recursos hídricos que actualmente es la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA.

Sin embargo, llevar adelante un proceso de descentralización y autonomía equitativo e incluyente, ha resultado bastante complicado, no solo en lo referente a la generación de políticas públicas y la planificación, sino especialmente, en la ejecución, puesto que su regulación se ha vuelto confusa y, a veces abiertamente contradictoria, mientras que, las dificultades para coordinar entre los múltiples niveles de gobierno involucrados en el ejercicio de la competencia, lo ha convertido más en una aspiración que una realidad. En consecuencia, sus funciones y acciones en el territorio, frecuentemente son concurrentes e incluso llegan a sobreponerse.

2. SENPLADES ha diseñado cuatro Planes Nacionales de Desarrollo PND: 2007-2010, que después de aprobada la CRE 2008, se sustituyó por el Plan del Buen Vivir PNDBV: 2009-2013, PND “Todo el mundo mejor” 2013- 2017. El último, actualmente vigente es el PND “Toda una vida” 2017-2021.

Siendo el agua un recurso indispensable para la vida, su gestión y gobernanza se ha convertido en terreno de permanente forcejeo de intereses económicos y políticos, entre los más diversos actores sociales. Razón por la cual, la pugna por el control de la competencia de riego, constituye un escenario excepcional para visibilizar los grandes conflictos que atraviesa la descentralización del Estado y las dificultades que surgen cuando se trata de territorializar las políticas públicas.

No debemos perder de vista que, el agua, al igual que todos los demás recursos naturales son recursos en disputa. Como lo afirma Isch (2012):

La misma concepción de “recurso natural”, refiere al aprovechamiento humano de un bien de la naturaleza, lo que en sociedades inequitativas genera conflictos sobre diversos aspectos como: el carácter social o privado de los derechos de uso y gestión, el reconocimiento del derecho humano al agua o el tratamiento del agua como cualquier otra mercancía, la gestión y conservación de las cuencas hidrográficas, etc. De manera que, el tratamiento y manejo del agua es un asunto político, que va mucho más allá de los aspectos técnicos, pues involucra aspectos ambientales, ecológicos, sociales y económicos. Al punto que hay varios autores que afirman que la gestión del agua, por definición es una gestión de conflictos, los que se pueden abordar con enfoques de cooperación y participación o excluyentes (p. 24).

El contenido de esta reflexión tratará de visibilizar, como se ha concretado la descentralización, más allá de las declaraciones contenidas en las políticas públicas; poniendo especial atención en las características de equidad e inclusión planteadas como ejes de estos procesos. Está organizada en tres partes. La primera, resume la situación actual del proceso de descentralización de la competencia de riego y drenaje; la segunda, hace una retrospectiva histórica sobre el tratamiento del riego desde el Estado, a fin de comprender cómo llegamos a la situación actual y la tercera; propone algunas conclusiones.

La gestión actual del agua y el riego

Aunque no resulte muy agradable lidiar con los textos legales, en este caso, será indispensable referirnos a ellos, debido a que los lineamientos centrales

de la política sobre el agua, el riego y el drenaje, están definidos en las leyes, igual que la nueva institucionalidad que rige el sector y las normas que regulan el ejercicio de las competencias. En este caso las principales orientaciones políticas están en la CRE 2008 y la LORHUA 2014, mientras que, el COOTAD 2012, define las políticas y el modelo de descentralización y regula el ejercicio de la competencia. Un instrumento que plantea las políticas de riego y drenaje es el Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD 2012-2027, que debió ser ajustado con la posterior aprobación de la LORHUA 2014, pero esa actualización necesaria, apenas ha empezado la SENAGUA, con una propuesta de PNRD 2019-2021 que se encuentra en debate.

A continuación, resumimos las principales directrices políticas sobre la gestión del agua y el riego.

- Se reconoce el derecho humano al agua, como fundamental e irrenunciable y se declara el agua como patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible e inembargable (Art. 12 CRE 2008).
- El agua será gestionada exclusivamente por el Estado, como todos los demás sectores estratégicos, por tanto, está sujeta a la regulación, administración y control del Estado (Art. 313 CRE 2008). Complementariamente, el art. 318 dispone que el servicio de riego puede prestar solamente las personas jurídicas públicas o comunitarias y mixtas, creadas mediante alianzas público comunitarias, lo cual es posteriormente ratificado en el Art 133 del COOTAD 2012 y en el Art. 6 de la LORHUA 2014.
- Es responsabilidad del Estado la provisión de los servicios públicos de agua potable y riego (Art. 314 CRE 2008). El Estado ejercerá este derecho a través de la Autoridad Única del Agua AUA que está a cargo de la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA. Competencia que puede ser transferida a otros niveles de gobierno, como sucede con el riego, que fue asignada a los GAD Provinciales (Art. 263 CRE 2008).
- Se prohíbe toda forma de privatización del agua (Art. 318 CRE 2008). No podrá ser objeto de ningún acuerdo o transacción comercial con ningún Gobierno, entidad multilateral o empresa privada nacional o extranjera y se prohíbe toda delegación al sector privado del agua o alguna de las competencias asignadas al Estado o a los GADP (Art. 6 LORHUA 2014).

- Define el siguiente orden de prelación para el uso del agua: consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas. Se requerirá autorización del Estado para el aprovechamiento del agua con fines productivos (Art. 318 CRE 2008 y art. 86 LORHUA).
- El Estado debe promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, agua y otros recursos productivos (Art. 281 CRE 2008). En la disposición transitoria 27, dispone que el Ejecutivo, en el plazo de dos años, revise la situación del acceso al agua de riego, con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones y evitar el abuso y las inequidades. Reconociendo la necesidad de un proceso de redistribución de los caudales concedidos para riego.
- La LORHUA ratifica, el modelo de Gestión Integral e Integrada de los Recursos Hídricos GIRH y responsabiliza a la AUA-SENAGUA de su aplicación (Arts. 17 y 18), con un enfoque ecosistémico y por cuencas hidrográficas (Art. 34). En el Art. 35 define los principios de la gestión, entre los que destaca el de participación. Aunque, el enfoque GIRH ya se lo había establecido oficialmente, con el Decreto Ejecutivo 1088 de mayo 2008, que creó la SENAGUA.
- El Capítulo Séptimo de la CRE 2008, reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos y la posibilidad de que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad pueda exigir al Estado el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Por otro lado, la CRE define al Estado como pluricultural y plurinacional y en el Capítulo Cuarto, reconoce los derechos de las comunidades pueblos y nacionalidades, siendo uno de los más importantes, el derecho de representación y participación en la gestión estatal, aspectos que resultan relevantes para el caso de la gestión del agua, debido a que gran parte de los servicios de agua potable y riego a nivel rural, son manejados por juntas de agua y de riego, por comunidades campesinas o indígenas y muchas de las más importantes fuentes hídricas se ubican en sus territorios, por lo cual, la CRE también impulsa las alianzas público comunitarias (Arroyo, 2017, p. 271).

La aplicación de estas políticas, requiere desarrollar, además del marco legal, un modelo de gestión y planificación, así como una institucionalidad estatal desde donde se pueda ejecutarlas; procesos que, como veremos, se desarrollan bajo la presión de las urgencias políticas coyunturales del Gobierno y de las diferentes fuerzas e intereses económicos y políticos en pugna por el acceso y control del riego; dando como resultado un complejo entramado legal e institucional que no ha logrado solucionar los principales problemas sociales, técnicos y ambientales señalados en el Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD 2012-2027 vigente, ni ha podido impulsar una descentralización equitativa e incluyente. La actualización del PNRD que está haciendo la SENAGUA evidencia avances bastante limitados.

Nueva institucionalidad

Era lógico suponer que la nueva institucionalidad para el ejercicio de la competencia, debía ser diseñada en la nueva Ley de Recursos Hídricos, que fue una demanda permanente de las organizaciones de usuarios del agua, las comunidades, pueblos y nacionalidades y un compromiso de la primera presidencia de Correa. Pero, en medio de la elaboración y debate de la nueva Constitución, otras eran las prioridades políticas del Gobierno, relegando a segundo plano a la ley, de manera que su debate se prolongó por varios años, del 2009 al 2014.³

Mientras tanto, avanzaba la implementación del proceso de descentralización y la elaboración del Plan Nacional del Riego y Drenaje PNRD 2012-2027, a cargo de la Subsecretaría de Riego y Drenaje SRD, del que entonces era el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP, actual Ministerio de Agricultura, MAG. A pesar de que desde el 2008, ya existía la SENAGUA, como una secretaría adscrita a la Presidencia de la República, no tenía la competencia del riego, misma que quedó a cargo del Instituto Nacional del Riego INAR (2007-2010), organismo que posteriormente fue absorbido por la Subsecretaría de Riego y Drenaje SRD del MAG.

3 Registro Oficial No.305 de 6 de agosto del 2014.

De manera que, en los hechos, la nueva institucionalidad para la gestión del agua y el riego fue tomando forma y se definió, mediante normativa secundaria emitida desde la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Competencias CNC, con la cual mediante las Resoluciones 008 (2011) y 012 (2012), regula el proceso de transferencia de la competencia y el nuevo modelo descentralizado de gestión del riego.

Los GADP debían empezar elaborando sus planes de riego provinciales en coordinación con las organizaciones comunitarias y los gobiernos parroquiales (Art. 133 COOTAD) y en concordancia con:

- Las políticas de desarrollo rural territorial y fomento productivo, agropecuario y acuícola que establezca la entidad rectora, que es el MAG.
- El Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD.
- El Plan de Desarrollo Provincial y las políticas de disponibilidad hídrica y regulaciones técnicas de la SENAGUA; en coordinación con las organizaciones comunitarias y los gobiernos parroquiales (Art. 133 COOTAD).

Con tan nutrido direccionamiento, los planes resultaban más, un intento de adaptar las políticas y normativa centralmente diseñadas, a los espacios locales, que una forma de encontrar modelos locales adecuados y eficientes para el riego y drenaje; razón por la cual, muchos planes, no recogen ni las múltiples experiencias exitosas en gestión de riego y recursos hídricos, desarrolladas en los territorios; ni los diversos modelos de participación y gobernanza acordados entre los gobiernos provinciales y las organizaciones de usuarios.

Cuando se transfiere la competencia “exclusiva” del riego y drenaje a los GADP y los sistemas de riego públicos provinciales, dejan fuera de la competencia de los gobiernos provinciales y a cargo de la SENAGUA los siguientes sistemas:

- Sistemas interprovinciales, que involucren a dos o más provincias y podrán ser transferidos cuando se conformen mancomunidades, en coordinación con SENAGUA y MAG.
- Sistemas binacionales, que serán gestionados por la SENAGUA, en coordinación con los GADP involucrados.

- Sistemas Multipropósito, diseñados para prestar diversos servicios como energía, agua potable y riego, generalmente concebidos como megaproyecto, que son administrados por la Empresa Pública del Agua EPA, adscrita a la SENAGUA.

Estas exclusiones, ponen en duda la característica de competencia “exclusiva” transferida, pues termina siendo compartida con la SENAGUA, facultada para administrar los sistemas enumerados, que incluyen componentes de riego. Característica que se mantiene, a pesar de que el COOTAD también establece la posibilidad de que existan competencias concurrentes, que pueden ejercer conjunta y coordinadamente dos o más instituciones públicas o diferentes niveles de Gobierno.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que tanto el art.32 de la CRE 2008, como art. 32 de la LORHUA reconocen la gestión comunitaria del agua, lo que deja fuera de la competencia de los GADP también los sistemas de riego comunitarios.

El escenario se complica cuando el presidente Correa, emite el Decreto Ejecutivo No. 5 (2013), con el que transfiere a la SENAGUA todas las competencias y atribuciones que en materia de riego y drenaje ejercía el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, (MAGAP) exceptuando las “competencias, atribuciones, programas y proyectos vinculados al uso y aprovechamiento agrícola y productivo del recurso hídrico y su participación en el seguimiento del Plan Nacional de Riego”, que ejerce en calidad de rector de la política nacional agropecuaria.⁴

La SRD-MAGAP estaba a cargo del riego y drenaje, desde la desaparición del Instituto Nacional de Riego INAR, y la CNC ya había puesto en marcha el proceso de descentralización de la competencia, por lo que se entendía que el Decreto 5, debió ajustar el proceso de reorganización del estado, posibilitando ordenar de mejor manera el ejercicio de la competencia, dejándola en manos del organismo rector del agua (SENAGUA) y del ejecutor (GADP), pero, en los hechos, una tercera institución, queda

⁴ Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua LORHUA Registro Oficial No. 014 de 13, junio del 2013.

facultada para ejercer la competencia, por lo menos a nivel del riego parcelario, provocando una pugna institucional, al interior del mismo aparato estatal, que no se ha podido resolver todavía.

Más allá del conflicto institucional, hay que entender que resulta difícil separar el riego y el drenaje de la producción agropecuaria, porque el riego no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la producción, de manera que deberían existir mecanismos de coordinación y colaboración entre las instituciones encargadas de ambos temas, pero tampoco se desarrollan estos mecanismos, por el contrario, las regulaciones posteriores van profundizando la confusión.

El PNRD 2012-2027, elaborado por la SRD-MAGAP, ratifica la posibilidad de intervención del MAGAP, al establecer que le corresponde a ese ministerio “priorizar la inversión orientada al mejoramiento del riego parcelario y en programas de fomento de la Economía Popular y Solidaria”.⁵ De esta manera, el Ministerio de Agricultura terminó asumiendo como su responsabilidad el riego parcelario. A pesar de que la situación resultaba contradictoria incluso con otras disposiciones de la misma CNC y de la Constitución. En efecto, la Resolución 012-CNC-2011, en el numeral 9 del Art. 2, también asigna a los gobiernos provinciales la “responsabilidad de la tecnificación del riego parcelario, mediante mecanismos de presurización y drenaje para el desarrollo agrario integral, en razón de” que el numeral 6 del Art. 263 de la CRE 2008, delega a los GADP el fomento de la actividad agropecuaria.

Entonces la confusión, no solo se presenta en cuanto a la competencia de riego y drenaje, sino respecto del desarrollo agropecuario, donde también se produce una superposición de funciones entre los GADP, el MAG y la SENAGUA. Una muestra de tan paradójica situación, es que tanto en la SENAGUA, como en el MAG existían Subsecretarías de Riego y Drenaje. No hay que perder de vista que, al interior de la misma SENAGUA, hay otra instancia que puede intervenir territorialmente en materia de riego, es la EPA, creada el 2014 (D.E. 310) para gestionar los proyectos públicos de infraestructura hídrica, que no han sido transferidos y los megaproyectos

⁵ Plan Nacional de Riego y Drenaje, Tabla 16, sobre la actuación de las diferentes entidades públicas, MAGAP 2013.

construidos durante la última década. Con el mismo Decreto Ejecutivo se crea también la Agencia de Regulación y Control del Agua ARCA, cuya función es controlar la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, la calidad de los servicios públicos relacionados al sector y todos los usos, aprovechamientos y destinos del agua, lo que le faculta a regular a todos los actores sociales vinculados al uso del agua. Ambas instancias son ratificadas en la LORHUA aprobada meses después.

De esta manera, las tres entidades están en capacidad de formular y gestionar programas y proyectos de riego parcelario para el desarrollo agrario. Una de las consecuencias concretas de esta falta de claridad, es que el MAG diseñó y actualmente ejecuta el Proyecto de Irrigación Parcelaria Tecnificada PIT, el más grande del país, financiado por el Banco Mundial BM y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo AECID.

La posterior promulgación de la LORHUA el 2014⁶ y de su reglamento el 2015, tampoco aclaran el conflicto. Se limitan a ratificar la transferencia de la competencia a los GADP y crean otra estructura administrativa de gestión del agua y del riego, basada en las Demarcaciones Hidrográficas DH y las Unidades de Planificación Hidrográfica Local UPHL centralizadas por la SENAGUA.

La legislación posterior, relacionada con el tema, mantiene o profundiza la confusión. Así, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales⁷ LOTRTA (2016), ratifica las facultades del MAG en materia de riego parcelario, en su art. 32, entre otras funciones de la Autoridad Agraria Nacional, establece la de “Promover proyectos de diversificación productiva, infraestructura productiva, riego parcelario y recuperación de suelos en predios de la agricultura familiar campesina o de la economía popular y solidaria”.

En noviembre del 2017, el presidente Lenin Moreno, emite otro Decreto Ejecutivo, el 206,⁸ que genera la expectativa de atenuar el conflicto, pues el Art.1 dispone, por segunda vez, la transferencia de las competencias, atribuciones, programas y proyectos de la SRD del MAG a la SENA-

6 Registro Oficial No.305 de 6 de agosto del 2014.

7 Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales LOTRTA (2016).

8 Suplemento del Registro Oficial No.124, 21 de noviembre 2017.

GUA, transferencia que incluye todo lo concerniente al “uso y aprovechamiento agrícola y productivo del agua y a la modernización y eficiencia del servicio público del riego y drenaje complementado por la dotación de canales terciarios, secundarios y la tecnificación del riego parcelario”. Se debía transferir también el personal de la SRD-MAG, los bienes, proyectos, los procesos de contratación que se encuentren en marcha y las partidas presupuestarias correspondientes.

La SENAGUA y el MAG debían realizar los ajustes necesarios en su matriz de competencias, modelo de gestión y estructura orgánica, en el plazo de noventa días. Pero el traspaso generó muchas tensiones entre las dos instituciones y, las conversaciones para coordinar la transferencia, no avanzaron satisfactoriamente. Fue necesaria la intervención del Ministerio del Ambiente, MAE y de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES en las negociaciones. El proceso concluyó con la firma, por las cuatro instituciones, del Acuerdo Interministerial 016, el 7 de febrero del 2018, día en que terminaba el plazo dispuesto para ejecutar el traspaso de la SRD-MAG a SENAGUA.

Los términos tan generales de la redacción del Acuerdo Interministerial, terminaron con las expectativas de los GADP, respecto a la solución del conflicto, porque dan lugar a múltiples interpretaciones. Por ejemplo, cuando definen las funciones de cada una de las instituciones suscriptoras, dejan abierta la posibilidad de que el MAG siga ejerciendo la competencia del riego parcelario y ejecutando el proyecto PIT, como efectivamente ha pasado.

Aunque no se lo mencione explícitamente, uno de los temas centrales en las negociaciones para la transferencia, fue precisamente el PIT, proyecto que cuenta con recursos para desarrollar proyectos locales de riego parcelario tecnificado, durante los próximos tres años (tiene una duración de 5 años, de los cuales ya han transcurrido 2). Debido a que, otro problema central de la descentralización es el financiamiento.

Inesperadamente, en agosto del 2018, el Gobierno de Moreno, dispuso la fusión entre el MAE y la SENAGUA, lo que hace suponer que, por lo menos la coordinación entre riego y ambiente sería posible, pero mantiene la pugna entre los GADP, SENAGUA y MAG en materia de riego.

El financiamiento de la competencia

Según la guía elaborada por CNC y SENPLADES (2013) para el cálculo de la distribución de los recursos de la competencia de riego y el art. 48 de la Resolución 0008 CNC-2011, existen dos tipos de recursos:

- Recursos para gastos corrientes e inversión destinados a rehabilitación, administración, operación y mantenimiento (AOM) de los sistemas de riego, es un monto fijo anual que se transfiere directamente desde el Ministerio de Economía y Finanzas MEF a los GADP.
- Recursos para inversión en función del Plan Nacional de Riego y Drenaje PNRD, a los que se accede mediante la presentación y aprobación de proyectos o estudios de pre inversión.

La misma guía informa que los recursos disponibles a partir del 2011 son de 60.5 millones anuales, si pensamos en que deben ser distribuidos entre las 24 provincias del país, podemos tener una idea de que son fondos que no cubren sino mínimamente las necesidades de la competencia. Este monto se distribuye en dos partes: El monto fijo anual (23.64 millones) y el monto de inversión (36.41 millones). Es decir que la mayor parte del financiamiento está sujeta a la aprobación de proyectos; facultad que está a cargo de la SENAGUA.

Entre el 2011 y el 2016, año hasta el que se tiene consolidada la información, se dispuso de un total de 363 millones. Llama la atención que, la información disponible sobre los recursos efectivamente utilizados, muestra que no se aprovechó la totalidad de los mismos.

Gasto competencia de riego periodo 2011-2016
Monto total disponible en el periodo: 363 millones

Fuente	Monto anual	Monto Inversión	Total
FRH	116 407 728	179 018 894	295 426 622
CONGOPE	107 000 000	48 000 000 Aporte GADP	155 000 000

Una publicación del Foro Nacional de Recursos Hídricos FNRH (2017) mantiene que entre el 2011-2016, solo se han utilizado un total de 295 426 622 millones, de los que se destinaron 116 407 728 millones para el monto fijo anual y 179 018 894 millones para el fondo de inversión.

En contraste, la información que maneja el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE, verificada mediante el Portal de Compras Públicas, registra, en el mismo período 2011-2016, el uso efectivo fue de apenas 155 millones, menos de la mitad de los fondos disponibles, de los cuales 107 corresponden al fondo fijo para el ejercicio de la competencia y 48 a fondos propios de los GADP; es decir que prácticamente no se ha utilizado el fondo de proyectos. La gran diferencia con la información del Foro puede explicarse porque, como es públicamente conocido, hay un retraso en la entrega de los recursos correspondientes desde el 2015. Es decir que, aunque son fondos comprometidos, que constan en los presupuestos provinciales, no se ha podido acceder a ellos y utilizarlos.

Otra de las causas de esta subutilización de recursos, según el CONGOPE, es la dificultad para acceder a los recursos económicos asignados, lo que se ha convertido en uno de los principales problemas para el ejercicio de las competencias descentralizadas. El fondo fijo anual, suele entregarse con retrasos, obstaculizando el cumplimiento de la planificación y el fortalecimiento de las capacidades de los GADP. Muchas veces esos retrasos impiden mantener equipos técnicos adecuados para la operación, asesoría y monitoreo de los sistemas descentralizados y comunitarios, imposibilitando la atención oportuna de las demandas de los usuarios del riego y drenaje; incluso con las más pequeñas obras, lo que repercute en la eficiencia del riego. El CONGOPE, ha tenido que impulsar algunas acciones para presionar al Gobierno central por la entrega de los fondos adeudados desde el 2015; hechos que fueron de conocimiento público durante el 2018, el resultado fue, la firma de un acuerdo con el Presidente de la República, sobre un plan de pago.

Para el CONGOPE, el principal obstáculo para acceder al fondo de inversión, donde están la mayor parte de recursos, es el trámite de aprobación de proyectos en SENAGUA, que se ha vuelto cada vez más largo y engorroso. Aunque la ruta legalmente establecida para el acceso a estos fondos parece simple, las dificultades para cumplirla son múltiples. En resumen, el proceso es el siguiente:

- Los proyectos y diseños elaborados por los GADP, se presentan a la SENAGUA para que emita dos informes: el de viabilidad técnica (literal m, art. 18 LORHUA) y otro informe de concordancia con los planes de riego y drenaje nacional y provincial (art. 1 Resolución 010-CNC- 2012).
- Ambos informes, debe elaborar la Subsecretaría de Riego y Drenaje de la SENAGUA, de acuerdo con las atribuciones y responsabilidades asignadas por el Estatuto Orgánico de Procesos de la Secretaría del Agua.
- La SENAGUA envía los informes técnicos y de concordancia al Ministerio Economía y Finanzas MEF.
- MEF, entrega los fondos a los GADP.

El tiempo real para cumplir este procedimiento, se prolonga durante varios meses. Pero el problema no solo es la demora, tiene que ver con otros factores de fondo. El primero es la estructura institucional creada por la SENAGUA para la gestión de los recursos hídricos, que es diferente a la división política y administrativa del país. Se crearon 9 Demarcaciones Hidrográficas, por tanto no existe una en cada provincia, solo existen Centros de Atención Ciudadana CAC provinciales, donde se deben presentar los proyectos elaborados por los GADP, ahí los evalúan, conjuntamente con la Dirección de Riego de la Demarcación correspondiente; luego, comunican las observaciones a los GADP, estos hacen los ajustes solicitados y devuelven el proyecto al CAC, si están de acuerdo con las modificaciones, emiten el informe de viabilidad técnica, mismo que vuelve a la Demarcación, para que, desde la Dirección de Riego, lo envíen a la SDR SENAGUA; si ahí están de acuerdo con el informe técnico, elaboran el informe de concordancia y los envían al MEF para que haga el desembolso. Según la SENAGUA todo el proceso se debería cumplir en 35 días, pero en el CONGOPE se habla de casos en los que se han demorado años.

Otro factor importante es el técnico. En este aspecto hay un forcejeo permanente entre SENAGUA y los GADP. La SENAGUA considera que hay grandes diferencias en cuanto a la capacidad técnica de los equipos de los GADP, ellos a su vez, consideran que el equipo de SENAGUA, también tiene debilidades para evaluar los proyectos, lo cual provoca que permanentemente surjan diferencias entre ellos, respecto a los parámetros

de evaluación. por lo que se debieron diseñar guías de elaboración y evaluación de los proyectos. Por estas diferencias, hay proyectos que se han devuelto más de una vez a los GADP.

Algunos proyectos son solamente obras complementarias para sistemas que ya están en funcionamiento, de manera que según los GADP, los estudios para la construcción del sistema, deberían ser aceptados como sustento de la obra complementaria.

Sin duda, el procedimiento plantea serios interrogantes sobre la autonomía de los gobiernos provinciales en el proceso de descentralización. Si el acceso a los fondos de la competencia pasa por el filtro de SENAGUA y las prioridades de gasto del Gobierno de turno, la autonomía resulta bastante relativa.

Las debilidades en la capacidad técnica de los equipos humanos de los GADP, era un factor más que previsible, no solo por las marcadas diferencias entre las provincias, sino porque están asumiendo funciones en las que muchos no tienen experiencia, de manera que, en lugar de supervisar los proyectos provinciales, se debería pensar en una estrategia de fortalecimiento que les permita superar tales deficiencias. Función que las disposiciones legales asignan a SENAGUA, SENPLADES y CNC, instituciones que han hecho eventos de capacitación y han publicado guías y manuales, pero no tienen una estrategia de acompañamiento, indispensable, dado el altísimo nivel de rotación de los cuadros directivos de los GADP.

Pero no solo se debería tratar de agilizar y simplificar los trámites, sino de generar alternativas de autofinanciamiento, pues actualmente la gestión de los GADP se costea fundamentalmente con fondos del presupuesto del Estado. Las dos primeras opciones de autofinanciamiento que surgen, son la imposición de tasas o tarifas locales, pero en el caso del riego estos pagos se hacen a SENAGUA y es muy difícil crear otras locales. La segunda alternativa es canalizar fondos de organismos internacionales, pero para conseguirlos, se necesita el aval del Estado, lo que implica otro largo proceso de aprobación, porque no es posible gestionarlos de manera directa entre los GADP y las instituciones financieras internacionales.

La información revisada hasta aquí, muestra la complejidad del proceso de descentralización y cómo el ejercicio de las competencias descentralizadas, está sujeto a la intervención permanente de los poderes centrales y

del poder ejecutivo, que han venido regulando el riego mediante, legislación secundaria, que muchas veces resulta contradictoria con la Constitución y las leyes orgánicas.

Antes de pasar al tema de la participación, uno de los más polémicos de la descentralización, resumimos, en el cuadro 1, el complejo entramado institucional y legal que rige actualmente el ejercicio de la competencia de riego y drenaje.

Cuadro 1. Leyes e instituciones relacionadas con la competencia de riego y drenaje

CONSTITUCIÓN	Leyes	Institución
	COOTAD Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización	CNC Consejo Nacional de Competencias
	LORHUA Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua	SENAGUA Secretaría del Agua
	LORSA Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimen- taria	MAG Ministerio de Agricultu- ra y Ganadería
	COPFP Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	MEF Ministerio de Economía y Finanzas
	LORPCC Ley Orgánica y Régimen de Participación de Comunas y Comunidades	CPCCS Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
	CPFP Código de Planificación y Finanzas Públicas	MEF Ministerio de Economía y Finanzas
	LOTRTA Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	MAG, Ministerio de Agricultu- ra y Ganadería (Autoridad Agraria Nacional)

Elaboración: Peralvo, 2018

La participación en la gestión descentralizada del riego

Durante el Gobierno de Correa, se diseñó un modelo único de participación contenido en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana LOPC, cuyo art. 52 establece que los Consejos Ciudadanos Sectoriales (CCS) son las instancias de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial. Se han conformaron 29 CCS, entre los cuales se encuentra el Consejo Ciudadano Sectorial del Agua (CCSA) constituido por la SENAGUA con la denominación de Consejo Intercultural y Plurinacional del Agua (CIPA), como lo dispone la LORHUA, donde también participan representantes de las Juntas de Riego y Drenaje (JRD) y de las Juntas de Agua Potable (JAP).

Como ya lo mencionamos, la LORHUA 2014 (Art. 35) define a la cuenca hidrográfica, como la unidad de planificación y gestión integral e integrada de los recurso hídricos, de manera que la participación social se realiza en los espacios establecidos por esta ley y en los demás que dispongan los otros cuerpos legales expedidos para el efecto.

Para aplicar el enfoque GIRH en la gestión del agua, la SENAGUA creó una estructura institucional compuesta por Demarcaciones Hidrográficas DH, que se constituyen por la agrupación de cuencas hidrográficas vecinas y, en cada cuenca creó la Unidad de Planificación Hidrográfica Local UPHL. Mediante Acuerdo SENAGUA 2010-66 del 20 de enero del 2010 (antes de que se apruebe la LORHUA), constituyó nueve Demarcaciones Hidrográficas: Esmeraldas, Guayas, Jubones, Manabí, Mira, Napo, Pastaza, Puyango- Catamayo y Santiago; cada una de las cuales está compuesta entre 2 y 9 UPLH, que suman un total de 37.

Al interior de esta estructura, se crearon los consejos de participación, para la gestión de los recursos hídricos, hay que subrayar que estos no son organismos específicos para la gestión del riego y drenaje. Los consejos existentes son:

- Consejos de Cuenca con el ámbito de Unidad de Planificación Hidrográfica Local (CCUPHL).
- Consejos de Cuenca con ámbito de Demarcación Hidrográfica (CCDH).

La LORHUA, dispone que los Consejos de Cuenca solamente tengan el carácter de consultivos, están presididos por la Autoridad Única del Agua, SENAGUA y se integran con una mayoría de instituciones gubernamentales relacionadas con el tema, donde se incluye hasta al Ministerio de Salud. Estos organismos que tienen como objetivo principal, elaborar los planes de gestión de las cuencas y propuestas de políticas; pero, dado su carácter consultivo, tienen la potestad de considerar o no las propuestas de los usuarios y, dada la presencia mayoritaria de funcionarios estatales, es difícil que no influyan y hasta direccionen sus decisiones, lo cual las pone ante el riesgo permanente de convertir la participación en simples formas de legitimar las políticas y la planificación estatal, como sucedió en la última década.

De esta forma, el sistema de participación definido por la LORHUA 2014, se ajusta al modelo de participación ciudadana diseñado desde SENPLADES, regulados por la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) y ejecutado desde el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Modelo con el que trataron de institucionalizar el ejercicio de la participación ciudadana, sin considerar ni las diferencias sectoriales, locales y/o regionales, ni las económicas, ambientales, sociales y culturales.

En este aspecto, merecería atención especial el modelo con el que la SENAGUA y el ARCA pretendieron homogenizar a las organizaciones de usuarios, otra vez, mediante una abundante y confusa normativa secundaria (reglamentos, instructivos, acuerdos, decretos), cuya orientación es fundamentalmente controladora y sancionadora, disposiciones que han permitido llegar al extremo de que la Contraloría inicie juicios de coactiva o glosas, en casos de incumplimiento de los planes y presupuestos que obliga a presentar a las juntas de riego y de agua potable, como requisito para reinscribirse o conseguir su registro en la SENAGUA, registro sin el cual no pueden operar, ni acceder a una autorización para el uso del agua o al complejo sistema de participación creado. El tema, sin duda, merece una reflexión más profunda, lamentablemente, este no es el espacio para hacerlo.

A pesar de estos esfuerzos por controlar la participación, tampoco aquí han podido evitar la dispersión en el accionar de las instituciones estatales

y en medio de la pugna por el control del riego, han surgido otros espacios nacionales de participación para las organizaciones de regantes. Entre otras razones porque el riego y el drenaje requieren de espacios especializados y territoriales de participación y negociación. Los organismos más conocidos participación nacional de son:

- El Consejo Consultivo de Riego y Drenaje CCRD, creado por el MAGAP (2012).⁹
- Red de Gestión Integral de Riego y Drenaje GIRD, constituida por la CNC.
- Comité interministerial para la articulación e implementación de proyectos de riego y drenaje (2018).

El primero, creado por el MAGAP, cuando estaba a cargo de la competencia de riego, el CCRD, se mantiene en funcionamiento y, por disposición del Acuerdo Interministerial 016 (2018), se fortalecerá, pues tal instrumento dispone ampliarlo con representantes de organizaciones de regantes de la sierra, el litoral, la Amazonía y de las mujeres regantes.

El segundo, la Red GIRD, creada por la CNC, trataba de coordinar las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el riego, que ha dejado de funcionar, pero ante la evidente falta de coordinación entre las entidades públicas, el mismo Acuerdo Interministerial 016, constituyó un Comité Interministerial coordinador, integrado por MAE, MAG, SENAGUA y SENPLADES, que cumpliría funciones de articulación e implementación de los proyectos de riego, drenaje e irrigación productiva promovidos por el Gobierno central.

No deja de llamar la atención, que las estructuras creadas, no contemplan espacios de participación y coordinación a nivel provincial, ni se incluyen, representantes de los GADP; igual que en los consejos de cuenca creados por SENAGUA. Siendo los titulares exclusivos de la competencia de riego. Tampoco se han tomado en cuenta las múltiples y por demás interesantes experiencias de gestión participativa del riego y del agua que

9 Acuerdo Ministerial 223 MAGAP, 18 de julio 2012.

muchos Gobiernos Provinciales han desarrollado, en el transcurso de este ir y venir de la competencia de riego entre la desconcentración y la centralización.

El CCRD, ha tenido un funcionamiento bastante irregular, debido a que debe ser convocado desde el MAG, después de que el Acuerdo Interministerial 016 (2018) dispuso su ampliación, no se conoce si se la ha ejecutado. La red GIRD funcionó durante pocos años con el impulso del CNC, pero ha dejado de funcionar y el Comité Interministerial no logró concretarse antes del Decreto que dispone la fusión MAE-SENAGUA, hecho que seguramente provocará cambios en su conformación, en caso de mantenerse.

Como hemos podido apreciar, el ejercicio de la competencia, más allá del discurso de las políticas públicas enfrenta problemas bastante complejos. Haciendo un esfuerzo por comprender como llegamos a la situación actual, recurrimos a un recuento histórico y encontramos interesantes resultados.

Una mirada histórica

Autores como Isch (2017) y Zapatta (2008), orientan el análisis histórico de la gestión del agua, durante casi dos siglos, en función de los macro modelos económicos y políticos que se han aplicado en el Ecuador, entre 1830, en los inicios de la República y el 2007, cuando empieza el Gobierno de Correa, diferenciando tres fases:

- 1930-1964: Manejo privado. Concentración de la tierra para la agroexportación. Propiedad privada del agua.
- 1964-1980: Desarrollista, modernización al estilo cepalino. Propiedad estatal del agua.
- 1981-2007: Ajuste estructural neoliberal. Derechos del agua transables.

Sin embargo, para entender la situación actual, es necesario, enfocarnos más específicamente en la gestión del riego, desde cuando se convierte en materia de política pública, con la aparición de la primera Ley de Riego y

Saneamiento, en 1944, que es cuando empieza la institucionalización del riego en el país.

En los 74 años transcurridos desde entonces, se pueden encontrar seis diferentes etapas en la gestión del riego, en las que vamos desde la propiedad privada del agua, al control del Estado, ejercido centralizadamente o de manera desconcentrada, mediante corporaciones de desarrollo provinciales o regionales, hasta llegar descentralización de la competencia, producida en el último decenio, cuando se la transfirió a los GADP. El cuadro 2 resume esas etapas y las principales características de cada una.

Cuadro 2. Historia de la institucionalización del riego en Ecuador

Etapas	Características
Etapa 1944-1956 El agua es propiedad privada	Ley de Riego y Saneamiento Caja Nacional del Riego a cargo del Ministerio de Obras Públicas.
Etapa 1956-1966 El agua se constituye en propiedad nacional. La competencia se desconcentra	Se encarga el riego a varias corporaciones provinciales y/o regionales de desarrollo: CREA Centro de Reconversión Económica del Azuay (1958) CRM Centro de Rehabilitación de Manabí CRM (1962) CDEG Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del río Guayas (1965).
Etapa 1966-1994 El agua se gestiona como bien público, desde el Estado central. INERHI ejerce la competencia a nivel nacional. Construye sistemas públicos de riego	Se constituye el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos INERHI (1966). Organismo estatal que gobernó el riego durante 28 años. Sus principales facultades fueron: Definir las políticas nacionales de riego Ejecutar las obras de riego Administrar la red pública de riego Supervisión y control de sistemas de riego privados y comunitarios Emitir concesiones de uso del agua para riego Dirimir controversias. Se promulga la Ley de Aguas (1972).

4. Etapa 1994-2007 Política de privatización, responde a intereses económicos locales. Empieza transferencia de sistemas públicos al sector privado, que no tenía capacidad de gestión (1995).	Se crea el Consejo Nacional de Recursos Hídricos CNRH (1994), luego de disolver el INERHI, pero no se gestiona el agua desde una institución nacional, sino que, nuevamente se desconcentra la competencia en favor de 9 Corporaciones Regionales de Desarrollo, algunas de las cuales ya existían como: CDEG se encarga también de los sistemas de riego Babahoyo y Catarama. CRM CREA PREDESUR Programa de Desarrollo del Sur, (1972-2009). Empezó como Subcomisión Ecuatoriana para el aprovechamiento de las cuencas hidrográficas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira. Se constituyen 5 nuevas corporaciones regionales: CORSINOR, Sierra Norte CORSICEN, Sierra Central (Tungurahua) CODERECH, Chimborazo CORDERECO, Cotopaxi CODELORO, El Oro
Etapa 2007-2013 La gestión del agua, se vuela a concentrar en una institución nacional. Empieza proceso de descentralización de la competencia	Se crea el Instituto Nacional de Riego y Drenaje INAR (2007). Entidad autónoma adscrita al Ministerio de Agricultura, Acuacultura y Pesca MAGAP, fue transitoria hasta la creación de la Subsecretaría de Riego y Drenaje SRD del MAGAP (2010), responsable del riego hasta el 2013. Se crea la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA, con categoría de Ministerio.¹ Decreto Ejecutivo 1088 de mayo 2008, para la gestión integral e integrada de los recursos hídricos. Se inicia el debate sobre la nueva ley de aguas (2009-2014). Empieza el proceso de descentralización de la competencia de Riego a los GADP (2012).
Etapa 2013- 2018 Descentralización de la competencia de riego y drenaje hacia los GADP	Se transfiere la competencia de riego a la SENAGUA, desde la SRD-MAGAP, mediante Decreto Ejecutivo No.5, mayo 2013, exceptuando las atribuciones sobre programas y proyectos vinculados al uso productivo agrícola del agua y el seguimiento del PNRD.

Etapas 2013- 2018 Descentralización de la competencia de riego y drenaje hacia los GADP (Continuación)	También se traspa a SENAGUA la competencia del agua potable, que hasta entonces estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda MIDUVI. Se crean dos nuevas entidades autónomas, adscritas a la SENAGUA, mediante Decreto Ejecutivo No. 310 de abril 2014: La Empresa Pública del Agua EPA, para contratar, administrar y gestionar los proyectos de infraestructura hídrica de responsabilidad del Gobierno central. La Agencia de Regulación y Control del Agua ARCA 2014 se aprueba la LOURHA 2015 se aprueba el Reglamento de la LOURHA.
---	---

Elaboración: Peralvo, 2018.

Fuentes: CNC-SENPLADES, 2013; Moreano, Hoptfgartner, y Santillana, 2016.

Las etapas se han definido, con base en la institucionalidad creada en cada una para la gestión del riego, lo que muestra que se han creado seis diferentes modelos institucionales de gestión, la mayoría de los cuales oscilan entre los diez y once años de duración. Los dos períodos excepcionales son el 3, cuando el INERHI fue la institución nacional responsable del riego, que se prolongó durante 28 años, casi tres décadas, y el sexto y último período, que es el más corto, empezó en el 2013, cuando se transfiere la rectoría nacional del riego a la SENAGUA, mediante Decreto Ejecutivo, después de que el CNC había iniciado el proceso de descentralización en el 2012. Sin duda, el proceso de fusión entre el MAE y SENAGUA, dispuesto por el Ejecutivo en el presente año, marcará una nueva etapa.

El cuadro, permite observar claramente, cómo las políticas erráticas para el riego, oscilan en continuo vaivén entre concentración y desconcentración. Durante los períodos 1,3 y 5 se concentra la gestión en algún organismo del Estado central: el primero es la Caja Nacional del Riego (1944), el segundo es el INERHI (1966) y el último es la SENAGUA (2008). Mientras que en los períodos 2 y 4 se desconcentra en favor de corporaciones de desarrollo provinciales o regionales y en el período 6, de manera simultánea al proceso de descentralización, se concentra la rectoría de la competencia en SENAGUA. En este último período, se configu-

ra la nueva institucionalidad para la gestión y descentralización del riego; mediante una abundante legislación secundaria. De manera que la nueva institucionalidad y el modelo de gestión del riego quedan definidos, antes de que se apruebe la LOURHA, mientras la atención de los actores sociales se concentraba en la discusión de la ley.

Desde el 2007, la gestión del riego ha pasado por tres diferentes instituciones públicas nacionales: el INAR, la SRD-MAGAP y la SENAGUA. Con la descentralización, el 2012 entran en la escena los GADP, y se agudiza el conflicto entre las tres instituciones públicas por la competencia del riego. Conflicto que, como hemos visto, a pesar de los aparentes intentos de arreglo, todavía está pendiente.

Los períodos 2 y 4 son cortos, duran diez u once años, pero son suficientes para que las corporaciones provinciales o regionales, más fácilmente influenciables, se ajusten a las demandas de los grupos de poder locales y se inicie la entrega de los sistemas públicos al sector privado.

El período de mayor estabilidad es el tercero, cuando el riego estuvo a cargo del INERHI, época en la que se construyeron los sistemas de riego públicos más importantes del país y se realizaron sustanciales estudios técnicos hídricos, económicos y sociales, debido a una alianza con el Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación, ORSTOM, actual Instituto de Recursos para el Desarrollo IRD, así como con diversos organismos multilaterales para canalizar fondos para estudios, infraestructura y proyectos de riego productivos. Su característica principal, que lo diferencia de los otros organismos encargados del riego, fue su esfuerzo por realizar una gestión técnica del riego. El INERHI mantenía una estructura central en Quito y agencias desconcentradas en cada provincia, además de campamentos para la construcción y operación de los sistemas de riego a su cargo.

Con la disolución del INERHI, en 1994, empieza la transferencia de los sistemas de riego públicos a los sectores privados, frecuentes cambios de modelos de gestión y de instituciones rectoras del riego. Situación que crea mucha incertidumbre, falta de coordinación, complica la tramitología y da lugar a conflictos, que afectan particularmente a las organizaciones de regantes. Su respuesta fue unirse e ir consolidando instancias de integra-

ción provinciales, regionales y nacionales. Con el apoyo de las ONG y la Cooperación Internacional se fueron consolidando lo que algunos autores consideran los nuevos sujetos del agua (Hoogesteger, 2014); generan propuestas con las que logran incidir e impulsar alianzas con los gobiernos subnacionales y desarrollan muy interesantes experiencias de gobernanza y gestión integral de los recursos hídricos, de algunas cuencas y del riego. Los casos más conocidos son: el Parlamento del Agua en Tungurahua, FEDURIC en Cotopaxi, la organización Interjuntas en Chimborazo, TUCAYTA en Cañar, la AEJUR que agrupa a las juntas de los sistemas transferidos y tiene alcance interprovincial (17 provincias). La participación de algunas de estas organizaciones incluso se ha institucionalizado, como sucede con el Parlamento del Agua en Tungurahua, que es parte del modelo de gestión del riego del GADP.

Estos nuevos actores, también impulsaron novedosos enfoques, como el de la protección de ecosistemas y fuentes hídricas, promovido con el proyecto “Páramo Andino” y el mismo enfoque GIRH para el manejo de cuencas. Según el Foro de Recursos Hídricos FRH, en el país existen experiencias muy positivas de funcionamiento de Consejos de Cuenca, como las del Paute, Pastaza, El Ángel, Jubones, Guayllabamba, Catamayo-Chira, Tungurahua, Machángara, Chambo, en las que han participado los usuarios, las instituciones del Estado y algunos niveles de gobierno subnacionales, principalmente GAD (Foro Recursos Hídricos, 2015). Esos consejos eran organismos de gestión, con capacidad ejecutiva, generalmente estaban dirigidos por una secretaría técnica, lo que permitía a los actores locales responsabilizarse del manejo de sus recursos naturales.

Toda esta experiencia ganada durante décadas, no fue tomada en cuenta para el diseño de las políticas, los planes, el modelo de gestión y la nueva institucionalidad del riego. Los afanes fundacionales del proceso de reestructuración del Estado, hicieron tabla rasa de las experiencias anteriores y terminaron montando una estructura institucional y legal compleja y poco funcional.

Todavía está pendiente una investigación más profunda sobre los intereses económicos y políticos en juego durante este período, pero los hechos permiten constatar que la distribución de responsabilidades y recursos fue totalmente inequitativa. Mientras la SENAGUA, se reserva la gestión de

los mega proyectos multipropósito, destinados a abastecer la agricultura de exportación y agronegocios y puede intervenir en todos los ámbitos del riego, por su carácter de rector de la competencia. A los gobiernos provinciales les corresponde gestionar mayoritariamente los sistemas de riego locales para la mediana y pequeña agricultura, así como regular y apoyar el funcionamiento de los sistemas comunitarios y privados en sus territorios, con recursos totalmente insuficientes y limitaciones para generar recursos propios. En tanto el MAG, siendo el rector de las políticas agropecuarias, no tiene poder de decisión sobre un factor clave para la producción (el riego) y se disputa la competencia sobre el riego parcelario. Por su parte, las organizaciones comunitarias y de regantes, que autofinancian y autogestionan sus sistemas de riego, deben someterse a la autoridad y supervisión del nuevo andamiaje institucional creado y a las limitadas formas de participación, sin posibilidad de decisión, que han terminado siendo controladas por el Estado.

Algunas conclusiones

La necesidad de territorializar las políticas plantea dos supuestos importantes. El primero, que fueron diseñadas desde fuera de los territorios y, el segundo, que hay problemas al tratar de aplicarlas, porque no resultaron adecuadas o viables en los territorios. En este sentido, el caso de las políticas sobre recursos hídricos y riego, que hemos venido analizando, es solo un botón que sirve de muestra.

Como sabemos, la definición de las políticas nacionales y sectoriales, durante el Gobierno de Correa, fue una función encargada a SENPLADES, de manera que se diseñaron desde el Estado central y se trató de aplicarlas de manera vertical; debido a que los mecanismos de participación ciudadana creados, terminaron siendo funcionales al poder. Algunos investigadores sociales, percibieron tempranamente esta realidad.

El Gobierno de la revolución ciudadana ha tratado de retomar y actualizar el concepto de desarrollo para reubicar al Estado como actor eco-

nómico, político y social de importancia, asumiendo algunos de los papeles que había abandonado desde los años ochenta; para tal efecto... creó la Senplades que... adquirió las capacidades de un súper organismo que vertebra la administración pública a través de planes quinquenales (Ramírez y Minteguiaga, 2007, p. 92) dentro de un modelo que podría denominarse como bonapartista. En tal sentido, este organismo se ha convertido en la principal herramienta de control y cambio en la administración y reconstitución del Estado (Fontaine y Fuentes, 2011, p. 17).

Entonces, la territorialización de las políticas, plantea un desafío que va mucho más allá de pensar en cómo aplicar las políticas públicas nacionales en el territorio. Se trata de pensar en una nueva manera de formularlas, de encontrar la forma de construirlas con los territorios. Volviendo al tema de los recursos hídricos y el riego, podemos constatar que las experiencias de gestión de cuencas y de sistemas de riego locales, así como las formas de participación consensuadas entre los actores sociales territoriales, que han probado su vigencia por décadas, podían aportar significativamente, no solo en la construcción de políticas adecuadas, sino en la definición de un modelo institucional más simple y eficiente, que haga posible lograr los objetivos nacionales. Se puede aplicar enfoques comunes, pero respetando las formas de gestión y participación locales.

El proceso de descentralización de la competencia del riego, muestra que cuando se trata de aplicar las políticas, la institucionalidad creada (tanto la normativa como los organismos ejecutores) puede ser determinante, pues define como se va a ejercer la gobernanza del sector. En el caso del riego, probablemente no es el único, se ha gobernado mediante normativa secundaria, que no siempre se ajustó a las políticas, los principios y derechos constitucionales o a las leyes. Con esa normativa, el modelo de gestión de la competencia descentralizada del riego, se definió, aún antes de que se apruebe la Ley de Recursos Hídricos, al margen de los GADP, y las organizaciones de usuarios del riego. Se lo concibió e impulsó desde la Presidencia de la República, mediante Decretos Ejecutivos, Acuerdos de la SENAGUA y Resoluciones del CNC. Esto explica el alto nivel de conflictividad surgido posteriormente, tanto entre las instituciones estatales, como con los sujetos sociales involucrados.

Vale señalar que los conceptos de gobernanza y gobernabilidad utilizados en el párrafo anterior, los estamos entendiendo como lo definen (Arrojo, 2006; Aguilar, 2014; CEPAL, 2003); la gobernanza es un modelo institucionalizado de Gobierno que, sin embargo, puede tener una amplia gama de matices respecto a la forma de relación que se establece entre el Estado y las diferentes fuerzas y/o sujetos sociales, que van desde una relación vertical e impositiva del estado, puede generar mecanismos formas y espacios de diálogo y negociación y llegar hasta una forma interactiva o de cogobierno (Aguilar, 2014, p. 37).

Mientras que la gobernabilidad, está más relacionada con lo que se podría llamar la gestión del Gobierno, el estudio de CEPAL 2003, cita la definición de Alcántara (1995), que la concibe como “el conjunto de condiciones que favorecen la acción de gobierno, que permite establecer la capacidad de un sistema político para articular las demandas de la sociedad y darles respuestas oportunas, eficaces y coherentes”.

Para lograr la gobernabilidad de la competencia de riego, hay que enfrentar el desafío de diseñar un nuevo modelo de gestión descentralizada y una nueva institucionalidad, menos compleja, mejor articulada, coordinada e inclusiva, porque el modelo actual resultó difícil de manejar.

Se debería empezar con la evaluación de lo andado: el proceso histórico de la gestión del riego y drenaje; evaluar y actualizar el Plan de Riego y Drenaje PNRD, acción que ya está realizando SENAGUA; evaluar el ejercicio de la competencia descentralizada de riego por los GADP, que ha empezado el CNC; estudiar los modelos de gestión y participación desarrollados en los territorios, tarea que debería asumir la nueva estructura creada por la fusión MAE- SENAGU, las ONG y/o la academia.

La actual pugna institucional por el control de la competencia de riego y drenaje, no se solucionará solamente normando con claridad las funciones y ámbitos de acción de cada una, sino articulando y coordinando horizontalmente estas funciones y acciones tanto a nivel territorial como nacional. En otras palabras, aplicando efectivamente el enfoque integral e integrado para el manejo de los recursos hídricos GIRH, porque el riego es un medio para lograr una eficiente producción agropecuaria, pero también es un factor que incide sobre el ambiente y la sostenibilidad de los recursos hídricos.

Según la Comunidad Andina de Fomento CAN, el enfoque GIRH: “Es un proceso que promueve el desarrollo y gestión coordinada del agua del suelo y de los, recursos relacionados, a fin de maximizar el bienestar económico y social resultante, de manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad del ecosistema”. Contiene tres los principios fundamentales de la gestión integrada del recurso hídrico: equidad en el acceso al recurso, eficacia en el uso y sostenibilidad del medioambiente (Delgado, 2015).

Con el propósito de aplicar el GIRH, la SENAGUA diseñó un modelo institucional basado en el enfoque de cuencas y creó las demarcaciones hidrográficas que al no coincidir con la división política-administrativa del Estado (provincia, cantón, parroquia); incluyen territorios de varias provincias; por esta razón, los GADP y los usuarios del riego, productores, empresas, juntas de riego y organizaciones comunitarias, deben participar en la elaboración de diferentes planes de gestión del riego: el provincial y el de las DH y de las UPHL, así como en diferentes organismos de participación sectoriales y territoriales. Igualmente hay casos de algunos GADP que mantienen territorios de su jurisdicción en dos diferentes demarcaciones hidrográficas. Sin contar con que hay GAD que se abastecen de agua desde cuencas ubicadas en provincias y demarcaciones diferentes a las suyas (caso de Quito, que se encuentra en la Demarcación de Esmeraldas, pero capta el agua de la Demarcación de Napo). Por tanto, actualmente se hace muy difícil articular actores y territorios para coordinar los planes, acciones y uso del agua entre estos diferentes espacios administrativos. Como vimos, este esquema también genera problemas en el trámite para financiar los proyectos de inversión de los GADP.

Parecería necesario entonces crear un organismo nacional, capaz de articular y coordinar con todos sectores relacionados con el riego y drenaje (producción, ambiente, descentralización, planificación, finanzas), tanto a nivel nacional, provincial y en las cuencas. Algo que es posible manteniendo el mismo organigrama de SENAGUA, que actualmente tiene en su interior dos instituciones autónomas (la EPA y el ARCA).

Adicionalmente, se deberían ir suprimiendo las Demarcaciones Hidrográficas, para dar paso a consejos en cada cuenca, que se ajustan mejor a las jurisdicciones y las posibilidades de acción de los GADP. Pero también deberían cambiar el carácter de estos consejos, asumiendo el rol de gestores/ejecu-

tores. Complementariamente se deberían respetar las formas de inclusión y participación que funcionen en cada territorio, promoviendo la formación de estos espacios, donde no existan. Así como en las subcuencas y microcuencas que son los territorios en donde los actores sociales ejercen su acción sobre los recursos naturales y el agua, donde existen las más diversas experiencias de gestión social y comunitaria de los ecosistemas hídricos y el riego.

En el caso del riego, la territorialización de las políticas y de la institucionalidad, no depende solo de que haya voluntad política en la centralidad estatal, sino que pasa porque los sujetos sociales asuman un rol más protagónico, propositivo y se empoderen del proceso de descentralización. En este sentido las organizaciones de regantes y comunitarias han asumido el reto y han incidido en todo el proceso de aprobación de la LOURHA, en la gestión de SENAGUA y han cuestionado el modelo de participación. Sin embargo, los GADP han mantenido una posición bastante pasiva.

A pesar de todos los problemas surgidos en el proceso de descentralización, los GADP no han generado e impulsado propuestas propias, no han demandado su integración en las instancias de coordinación, su derecho a ser consultados sobre la legislación secundaria que se emite o el respeto de sus modelos de gestión y de participación. Solamente, han tenido una actitud reactiva ante la acumulación de años sin recibir los fondos que financian la competencia. En el territorio, son los sujetos sociales proactivos los que han tenido la capacidad de impulsar los cambios necesarios y los GADP tienen la posibilidad de articularlos.

Esta corta reflexión, tampoco alcanza para recuperar adecuadamente, los aportes de los actores locales en materia de modelos innovadores de gestión y gobernanza de los recursos hídricos y el riego, la aplicación del GIRH en el manejo y protección de cuencas y fuentes, la defensa de los ecosistemas sometidos a procesos extractivistas, la solución de conflictos, el incremento de la cobertura del riego, canalización de fondos de los organismos multilaterales y la Cooperación Internacional; pero sí podemos evidenciar que existe la experiencia necesaria para generar políticas que respondan a las realidades territoriales.

Bibliografía

- Arroyo, A. (2017). Dos visiones de gestión del agua, la pública y la comunitaria. En G. Vila Benites y C. Bonelli (Ed.), *A contra corriente, agua y conflicto en América Latina*. Quito: Justicia Hídrica, Abya-Yala.
- CNC- SENPLADES (2013). Guía metodológica para el cálculo de la distribución de recursos de la competencia de riego y drenaje a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales. Quito.
- Delgado Munevar, W. (2015). Gestión de recursos hídricos y valor económico. *Revista Finanzas y Política Económica*, 7(2), 279-298. Disponible en: <https://goo.gl/jLAowC>
- Fontaine, G., y Fuentes J. L. (2011). Transición hacia el centralismo burocrático. En *Estado del País: Informe Cero 1950-2010*. Quito: Contrato Social por la Educación.
- Foro Recursos Hídricos (2015). Octavo Encuentro Nacional “Experiencias de las organizaciones de cuenca en relación a la LORHUyA”. Quito.
- Foro de los Recursos Hídricos-CAMAREN (2017). *El desarrollo de la agricultura bajo riego*. Quito.
- Hoogesteger J. (2014). *Los nuevos sujetos del agua: Organización social y democratización del agua en los Andes ecuatorianos*. Quito: Abya-Yala, Justicia Hídrica, IEP.
- Isch, E., Boelens, R., y Peña, F. (Ed.) (2012). *Agua, injusticia y conflictos*. Lima: Justicia Hídrica, CBC, Fondo Editorial PUCP, IEP. Serie Agua y Sociedad, Sección Justicia Hídrica 2.
- Isch, E. (2017). Las políticas públicas para la gestión del agua en el Ecuador. Tendencias de los últimos años. En G. Vila Benites y C. Bonelli (Ed.), *A Contra Corriente, agua y conflicto en América Latina*. Quito: Justicia Hídrica, Abya-Yala.
- Ley Orgánica de Recursos Hídricos Uso y Aprovechamiento del Agua LORHUA Registro Oficial No. 014 de 13, junio del 2013.
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales LOTRTA (2016).
- Moreano, M., Hoptfgartner, K., y Santillana, A. (2016). *Política económica, de la reforma a la gobernanza del agua y las implicaciones para la desigualdad territorial. El Caso del Ecuador*. Quito: RIMISP.

Plan Nacional de Riego y Drenaje Públicas (2013). MAGAP.

Zapatta, A. (2008). *Los derechos de uso y aprovechamiento de las aguas: Entre el Derecho Civil y el Derecho Administrativo*. Quinto Encuentro Nacional, Documentos de Discusión, Quito: Foro de los Recursos Hídricos.

Siglas y abreviaturas

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ART	Artículo
AO&M	Administración, Operación y Mantenimiento
BM	Banco Mundial
CAC	Centros de Atención al Ciudadano
CNC	Consejo Nacional de Competencias
CCS	Consejos Ciudadano Sectorial
COGEP	Código Orgánico Especial de Procesos
CONGOPE	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CREA	Centro de Reconversión Económica del Azuay
CRM	Centro de Rehabilitación de Manabí
DH	Demarcaciones Hidrográficas
ERJFE	Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
GADP	Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales
GIRH	Gestión Integral de los Recursos Hídricos
IRD	Instituto de Recursos para el Desarrollo
INAR	Instituto Nacional de Riego y Drenaje
JRD	Juntas de Riego y Drenaje

LOPC	Ley Orgánica de Participación Ciudadana
LORHUA	Ley Orgánica de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua
LORSA	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria
MAG	Ministerio de Agricultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
ORSTOM	Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PNRD	Plan Nacional de Riego y Drenaje
PNPBV	Plan Nacional para el Buen Vivir
PNRD	Plan Nacional de Riego y Drenaje
SENAGUA	Secretaría Nacional del Agua
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SRD	Subsecretaría de Riego y Drenaje

Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano

Diego Martínez Godoy¹

Resumen

En los últimos diez años de la oleada progresista en América Latina, el Ecuador ha sido testigo de un cambio de dirección en el discurso político en favor de la consolidación de los sectores de la izquierda, sin embargo esto no se reflejaba en la realidad. Tanto en materia social como en materia económica-productiva la política pública ecuatoriana continuó estructurándose desde las instancias centrales sin tomar en cuenta las dinámicas específicas de organización de los territorios. A partir de una breve revisión teórico conceptual acerca del proceso de la “territorialización de la política pública” así como de la discusión de la incorporación del enfoque de análisis territorial en la construcción de programas y proyectos para el desarrollo, el presente artículo se centra en el análisis de la estructuración de la política agrícola ecuatoriana durante los diez últimos años de gobierno correspondientes a la “revolución ciudadana”. ¿Cuáles fueron las tendencias y algunos resultados de la aplicación de una política centralista (bajo el membrete de “política territorializada”) favorable a grupos de poder agroindustrial en los territorios rurales?

Palabras clave: Territorialización, política pública, territorios pasivos, territorios activos desarrollo territorial.

1 Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Paris Saclay- AgroParisTech, actualmente profesor de Sociología en la Universidad San Francisco de Quito y profesor visitante en Flacso-Ecuador. dmartinez@flacso.edu.ec

Desde los años 90, en América Latina, el contexto creciente de globalización toma la forma de una apertura internacional de los mercados (apertura comercial a capitales extranjeros), de una financiarización de la economía, de un desinterés de los actores públicos de “las actividades productivas directas” (Campagne y Pecqueur, 2014, p. 79), de un cambio de los modos de regulación en economía, de la priorización de un modo de gobernanza y de organización descendente (del Estado hacia espacios locales o *top down*) y de reorientaciones productivas en función de los mercados remuneradores más rentables a nivel externo e interno. Efectivamente, se produce la extensión de la esfera mercantil hacia espacios antes dominados por lógicas de organización no mercantil provocando este efecto de “desencastramiento de la economía” descrito por Polany (2013 [1944]).

Para Velut (2007), es la época donde “el mercado privado y los actores privados extendieron su dominio hacia espacios donde su huella era aún débil” (2007, p. 7). Esto provoca la aparición de fases cíclicas aceleradas de “estructuración, desestructuración y reestructuración económica de los territorios” lo que posteriormente induciría a una “profunda contestación de equilibrios sociales y territoriales” y generaría una modificación de las relaciones entre grupos sociales y el espacio. “No únicamente la vida material se vería afectada, pero todo el sistema de valores” (2007, pp. 7-15).

Es durante esta época, dominada por el paradigma neoliberal al igual que por la adopción de los programas de ajuste estructural, que también hablamos del surgimiento de conceptos y modelos tales como el desarrollo endógeno (Lapeze, 2007), local y posteriormente territorial (Pecqueur, 2000, 2005), en tanto que un rechazo generalizado a los modelos convencionales de desarrollo puestos en marcha desde los años 60 hasta los años 90 y como “respuesta emergente a la globalización” (Campagne y Pecqueur, 2014). Aquí es fundamental mencionar que son estos modelos los que pusieron en relieve, la idea que “una política no puede ser aplicada unilateralmente....por lo alto; en este sentido implica una relativa autonomía local y la movilización de diferentes actores de cambio” (Baudelle, Guy y Merenne-Schoumaker, 2011, p. 15).

El Ecuador, desde hace una década se caracteriza por cambios profundos en materia de orientación política y económica. Esto coincide con

el auge de la corriente progresista dominante en América del Sur desde inicios del siglo XXI. La llegada al poder de la izquierda significó de igual forma la reapertura del debate sobre el desarrollo rural en el país, al igual que la contestación del modelo de desarrollo convencional esencialmente basado en la economía de mercado. Este último hace referencia al fracaso de las políticas de ajuste estructural aplicadas durante la época neoliberal en los años 90.

Específicamente en lo que corresponde al sector rural y agrícola, en el Ecuador se aspiraba a un cambio radical (Política agrícola, 2015-2020). Se trataba de pasar de un modelo de exclusión que favoreció históricamente a los grupos tradicionales de poder económico (terratenientes, convertidos posteriormente en empresas de agro-exportación), hacia un modelo social que favorezca a las familias agricultoras campesinas, pequeños productores rurales permitiéndoles alcanzar un mejoramiento de condiciones de vida y de “ejercer su ciudadanía” (MAGAP, 2015, p. 23). Para alcanzar este objetivo, el Gobierno debía reconocer públicamente tanto el fracaso de las reformas agrarias de la segunda década del siglo XX² como el debacle del sector rural como resultado de décadas de aplicación de políticas agrícolas neoliberales durante la expansión del proceso de globalización.

Por un lado, esto implicaba efectivamente re-abrir el debate acerca de la “democratización” del acceso a los recursos (agua, tierra, créditos, tecnología...etc.) (SENPLADES, 2009), del “respeto de la soberanía alimentaria” (MAGAP, 2015, p. 28), sobre la importancia del rol de las agriculturas familiares en el combate a la pobreza, el desempleo y el desarrollo del país en general. Pero por otro lado, se encontraba imperativamente la necesidad de promover un proceso de construcción de una política agrícola más acorde a las problemáticas locales y en este sentido cercano a los actores en el territorio.

Bajo este contexto, era imprescindible remitirse al enfoque del territorio para pensar el desarrollo rural (Berdegúe *et al.*, 2012), tratando en primer lugar de comprender por un lado el concepto del territorio en tanto

2 Según datos de MAGAP (2013), cincuenta años después de la primera reforma agraria, los pequeños campesinos continúan controlando la misma superficie que antes de la reforma agraria (6.7 en 1954 y 6.5 en 2013). Adicionalmente el índice de Gini de tierra no ha conocido disminuciones significativas (0.87 en 1954 y 0.76 en 2013).

que una construcción social un espacio multidimensional, producido por actores locales con una identidad específica (Dollfus, 1991, p. 135) y, por otro lado, de su importancia en el proceso de construcción de una política pública a partir de la priorización de dimensiones participativas en un sistema de gobernanza territorial (Torre y Beuret, 2012; Torre, 2018).

Sin embargo, como ya lo hemos mencionado en trabajos anteriores, considerar e incorporar al territorio como una dimensión estructurante en el proceso de construcción de la política pública se volvió una tarea compleja que llevó a confusiones tanto a los *policy makers* como a autoridades de Estado central, así como de niveles intermedios de gobierno en el Ecuador. Al momento no se ha logrado superar una visión que sigue considerando a este último como una entidad física receptora de políticas sin capacidad de generar desde sus bases procesos concretos de desarrollo (Martínez Godoy, 2015, 2016a, 2016b).

¿Qué es el proceso de territorialización de la política?

Es a partir de los años 80, pero sobre todo en los 90, que el concepto de “territorio” fue divulgado en un sinnúmero de disciplinas de las ciencias sociales, mientras que en el dominio de las políticas públicas este había aparecido con bastante anticipación, durante los años 60 y 70 haciendo referencia a la existencia del “territorio institucional” visto como una “estructura político administrativa [...] y campo de aplicación de la autoridad pública” dando paso a lo que hoy en día conocemos como la ocupación del espacio y el ordenamiento territorial (Ozouf-Marignier, 2009).

Desde este ámbito, se desprende el término-expresión de “territorialización” derivado del verbo de acción “territorializar”, lo que corresponde a la acción de organizar o tratar a una escala de territorios. Desde las ciencias del territorio y en un sentido geo-sociológico, este término designa también la constitución de un “espacio en territorio, por una especie animal o grupo humano o secta”.³ Aquí se acepta casi automáticamente el postulado

3 Territorialización según: <https://goo.gl/jiiW3p>

de Simmel (1924), donde el trabajo de territorialización, supone entonces una apropiación del espacio natural-físico por parte de los actores sociales lo cual provoca una transformación de lo “caótico-natural” en un lugar o conjunto de lugares identificados apropiados a partir de nuestras relaciones sociales individuales o colectivas. En otras palabras, es únicamente a partir de este punto en donde el espacio físico se puede considerar un territorio es decir como un escenario social en donde se produce y reproduce la sociedad (Entrena Duran, 2010).

Por su parte, Raffestin (1987), argumenta que el proceso de territorialización constituye una etapa que implica la adquisición de espacios de control, autonomía e identidad por parte de los actores locales. Y en este sentido, también es preciso mencionar que esto no se traduce por un control permanente del territorio, ya que por diversos factores de orden externo los actores son susceptibles de atravesar por una pérdida de esta autonomía, identidad y control adquirida sobre el territorio previamente apropiado (Carricart, 2012, p. 37).

Generalmente, este término ha sido asociado al dominio de las políticas públicas, y según Faure (2004, en Chiasson, 2012), se encuentra ligado a la “capacidad política de los espacios locales”. Esto supone el hecho que el territorio se convierte en un eje central tanto para el Gobierno central como para los gobiernos locales, los cuales muestran su interés y se muestran “sensibles a las especificidades de los medios locales y permiten la participación de los actores territoriales durante todo el proceso de construcción de las políticas públicas: formulación, estructuración e implementación” (Chiasson, 2012, p. 2).

Es fundamental recalcar que, en el ámbito de las políticas públicas, la utilización del término de “territorialización” nos obliga a marcar una clara diferencia entre las “políticas públicas territorializadas” y las políticas públicas “territoriales”. Las primeras son aquellas formuladas, diseñadas, e implementadas desde las instancias centrales y que se aplican de manera homogénea en todos los territorios sin considerar problemáticas locales ni tampoco dinámicas específicas de organización de los actores. En este sentido, Brenner (2009), utiliza el término de territorialización refiriéndose a un contexto de disminución de las formas de regulación local en relación

con el dominio del “capitalismo global” y en beneficio de la expansión de los intercambios financieros globales.

Frente a este fenómeno, se plantea la idea de “una construcción de nuevos espacios de regulación”. Siguiendo una lógica de la “(re) territorialization” (Brenner, 2009), aquí entran en juego fuertemente las “políticas públicas territoriales” haciendo referencia a las políticas procedentes de los actores territoriales (Faure y Douillet, 2005, en Chiasson, 2012, p. 3). Este segundo caso constituye el escenario ideal para la conversión de los espacios antes considerados como “pasivos” (únicamente receptores de políticas públicas, programas y proyectos de desarrollo) en espacios “activos” (como actores del desarrollo) es decir, con lógicas y dinámicas internas propias dejando de lado el rol de receptores de actividades económicas definidas desde fuera. Se hace referencia a lo que Pecqueur (2007), llamaría el “camino favorable al desarrollo territorial”.

¿Qué sucedió en el Ecuador rural de la década “ganada”?: Una comprensión pasiva de los espacios rurales

El combate a la pobreza y a las desigualdades en los espacios rurales, constituyó uno de los objetivos mayores que tuvieron en común no solo los gobiernos progresistas latinoamericanos de la última década sino también los organismos internacionales como el Banco Mundial (2008), la FAO (2014), el PNUD (2015)...etc. Sin embargo, los mecanismos para alcanzar este objetivo se basaron esencialmente en la implementación de programas sociales y económico-productivos “estándares” lo cual dejó aun la impresión de que se continuaron implementando “recetas” en un contexto de homogenización de las realidades y de las problemáticas campesinas, de un tratamiento de las comunidades campesinas como grupos sociales homogéneos en Latinoamérica y de una generalización de los sistemas productivos y organizativos (Martínez Godoy y Clark, 2015).

En el caso ecuatoriano, para la “revolución ciudadana”, el enfoque del Desarrollo Territorial se convirtió rápidamente en una arma de lucha discursiva de moda. Sin embargo este enfoque nunca fue acompañado de un

verdadero proceso de construcción de una política pública territorial. Así por ejemplo, cada cartera de Estado incorporó los conceptos de desarrollo territorial al igual que el concepto de territorio en sus documentos oficiales, diseños de políticas y hasta en cada una de sus estrategias y programas.

En este sentido, el Gobierno había elaborado, pese a todo, una “estrategia territorial nacional” (ETN), la cual indicaba un esquema aplicable para disminuir las desigualdades entre territorios y alcanzar el anhelado “desarrollo territorial” (SENPLADES, PNVB, 2013- 2017). Vista desde cerca esta estrategia (sin pies ni cabeza) se queda exclusivamente articulada en la identificación de zonas estratégicas y bien dotadas en términos de “recursos naturales” para de esta manera lograr alinearse a mega proyectos productivos estratégicos estatales (hidrocarburiíferos, biocombustibles, industria agroalimentaria) distribuidos en todo el país de manera a disminuir las brechas entre los diferentes territorios. (SENPLADES, PNVB, 2013-2017, pp. 95-96). Bajo esta misma línea, para las zonas rurales más pobres del país, también se habría modificado el discurso (“pago de deuda rural”, “ley de soberanía alimentaria”, “plan tierras...”), pero en lo concreto, los espacios rurales siempre fueron considerados como espacios pasivos, receptores de políticas públicas, programas de desarrollo, y procesos “correctores” con el fin de convertirlos en espacios alineados al modelo convencional de desarrollo bajo un proceso dominante de producción capitalista.

Existe todo un contingente de agendas y estrategias políticas⁴ elaboradas y llevadas a cabo por varias instituciones rectoras en materia social y productiva así como una gran cantidad de políticas públicas, programas y proyectos (tales como los de nutrición infantil, alimentación escolar, repartición de tierras, economía popular y solidaria, negocios inclusivos...entre otros) (ver tabla 1) que no han tenido el impacto esperado en términos de reducción de desigualdades ni de eliminación de situaciones de marginalidad y pobreza de las poblaciones campesinas. Estas últimas siguen concen-

⁴ A manera de ejemplo podemos hacer alusión a dos estrategias de alta relevancia para los espacios rurales tales como la “Estrategia del Buen vivir rural” - ENBVR (Senplades, 2013) y la “Estrategia para la erradicación de la pobreza” (Senplades, 2014). Ambas estructuradas a partir de mecanismos centralistas y desde los diferentes escritorios técnicos sin conocimiento mínimo de las realidades locales.

trando los índices más elevados de extrema pobreza⁵, desnutrición crónica infantil, subempleo...etc. Incluso es válido mencionar por ejemplo, que tanto los niveles de pobreza por ingresos como aquellos por necesidades básicas insatisfechas registran incrementos y hasta valores estancados en los últimos cinco años (Ver Tablas 2 y 3).

Tabla 1. Programas de desarrollo y políticas de desarrollo social y desarrollo económico-productivo aplicadas en zonas rurales a nivel nacional
Periodo: 2007-2017

Desarrollo social	Desarrollo económico productivo
Política alimentaria y de salud: Programa de Alimentación escolar (PAE) y combate a la desnutrición crónica infantil (DCI)	Políticas favorables al desarrollo del agro negocio y sector agro-industrial y agro exportación: Programa de Negocios inclusivos rurales y varios programas de fomento a la agricultura de contrato
Política Educativa: Escuelas del milenio en detrimento de las escuelas de educación intercultural bilingüe.	Agenda de Transformación productiva (ATP) - Direccionamiento de uso de la tierra
Vivienda (Miduvi-Onu Habitat) estructurada bajo estándares urbanos incluso en las más apartadas localidades rurales.	Política ganadera, cadenas lecheras y productos para la agro exportación bajo lógicas de monocultivos en detrimento de dinámicas agrícolas diversificadas.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Pobreza por NBI

	2013	2016	2017
Rural	64.1	52.6	56.1
Urbano	21.6	22.3	20.5
Nacional	35	32	31.8

Fuente: ENEMDUR (2013-2017)

⁵ Disponible en: <https://goo.gl/pJB3mZ>; <https://goo.gl/7xLFXk>. La pobreza rural crece por primera vez en diez años y llega a superar el 40 por ciento. 43 por ciento a junio del 2018. Fuente ENEMDU 2018.

**Tabla 3. Pobreza por ingresos-Comparativo
2013-2018 (5 años)**

	2013	2018
Rural	42	43
Urbano	17.6	15.9
Nacional	25.6	24.5

Fuente: ENEMDUR (2013-2018)

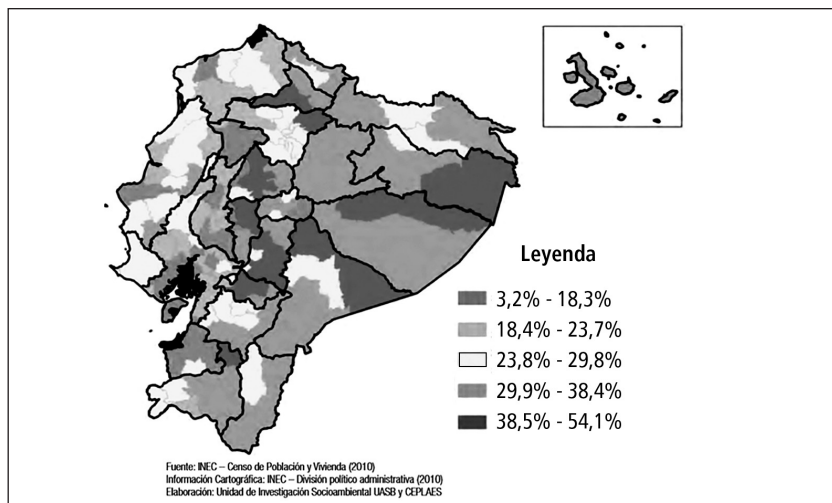
Y es que si bien, la mayoría de este tipo de acciones llegaron a los territorios, nunca respondieron adecuadamente y adaptadamente a las problemáticas locales. Desde los escritorios ministeriales se pensó que, tanto el discurso del desarrollo territorial como el cambio de enfoque en la construcción de la política pública, consistía únicamente en la aplicación y ejecución homogénea de los programas en los territorios a través de las distintas delegaciones ministeriales (bajo directrices centrales). Según las autoridades de aquel momento, la “territorialización de la política pública” consistía en alcanzar a cada territorio del país con la aplicación de esta política (Vázquez, 2015), (aunque esta no haya sido ni demandada ni construida de manera participativa desde los actores locales del territorio bajo un sistema visible de gobernanza territorial).

Uno de los ejemplos más claros, que articula a la política social con la política agrícola y productiva se encuentra en torno al combate a la desnutrición crónica infantil en Ecuador en donde las zonas rurales de la Sierra y la Amazonía concentran los niveles más elevados (Ver Mapa 1). Con base en la identificación de este problema se estructuró una política alimentaria estándar, materializada en los programas de alimentación escolar y de provisión de alimentos. Estos programas planteaban una dieta balanceada en los establecimientos educativos con base en el consumo de ciertos productos lácteos (coladas) y otros productos industriales como barras de cereales a nivel nacional. Si bien la inversión para el combate a este problema y para la ejecución de estos programas supera records históricos nunca antes vistos en el Ecuador, la desnutrición crónica infantil nunca logra ser erradicada y peor aún no logra disminuir un punto porcentual en

10 años de gobierno de la revolución ciudadana (Indicador 2007: 24.5% vs Indicador a Enero 2018: 24.8%).⁶ ¿Cuál fue el problema? A partir de este ejemplo vemos claramente que esta “política pública territorializada” fue ejecutada pero sin ningún impacto positivo a nivel territorial. En este caso tal y como lo menciona Schneider (2014), “las dietas no siguieron parámetros de pertinencia geográfica y cultural” es decir que nunca se pensó en la alimentación como una problemática territorial en donde la solución y el combate podía ser pensado concretamente desde los territorios capaces de definir sus propias políticas.

Los productos entregados a los estudiantes obedecen a un portafolio único, que no diferencia los requerimientos específicos de las zonas geográficas donde residen, así como tampoco distingue la aceptación cultural que los diversos grupos humanos que habitan en Ecuador, podrían tener respecto a tal o cual alimento (Schneider, 2014, p. 12).

Mapa 1. Prevalencia de la desnutrición crónica infantil por distritos (2010)



Fuente: Imagen tomada de Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza. SENPLADES⁷

⁶ Disponible en: <https://goo.gl/eVCz8r>

⁷ Disponible en: <https://goo.gl/6tXvju>

En cuanto a las políticas agrícolas, se puede afirmar que tampoco conocieron el cambio radical de dirección propuesto en 2007 y 2015 (durante el 2015 se publica por parte del MAGAP: “La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el Desarrollo territorial sostenible 2015-2025”).

Paradójicamente todos los programas y proyectos rescatables de los años 90, que habían sido construidos en favor de los campesinos y las agriculturas familiares fueron eliminados⁸ en este “nuevo período político”. Frente a esto, notamos claramente que la estructuración de la política agropecuaria ecuatoriana de la última década, así como todo el conjunto de políticas del sector productivo puestas en marcha por el Estado se caracterizaron por el alcance de un objetivo que pretendía a la vez “la modernización del sector rural manteniendo niveles de productividad en aumento constante” y “el combate a la pobreza y exclusión rural” (Martínez Godoy, 2016b), en ese sentido, se estaba planteando explícitamente una continuidad favorable a los sectores de la agro-exportación, del agro-negocio nacional y extranjero.

Para este propósito se favorecieron claramente los mecanismos de articulación de la producción de los pequeños agricultores (asociados) frente a las grandes cadenas productivas. Estos mecanismos forman parte de las estrategias prioritarias del Estado (MAGAP, 2015). Precisamente, es la agricultura de contrato la que nuevamente vino a consolidarse como un puntal de lanza o como el verdadero “pilar de la política agrícola ecuatoriana” (Martínez Godoy, 2016b) con el fin de lograr dichas articulaciones alrededor de producciones como la caña de azúcar, la palma africana, el maíz, el brócoli, la leche entre otras producciones. Esta modalidad de integración vertical entre pequeños productores rurales y grandes empresarios agro industriales es considerada por la FAO como una forma de integración al mercado “políticamente más aceptable que la relación convencional de explotación salarial en las plantaciones capitalistas” y por PNUD como una alianza capaz de solucionar eficazmente los problemas de pobreza rural.

8 Es el caso por ejemplo de PROLOCAL y PRONADER, pese a su orientación productiva hacia los productos de exportación, estos programas identificaron claramente las áreas de pobreza en el medio rural y llevaron a cabo planes de capacitación de los actores así como una “participación democrática de los campesinos en los procesos de desarrollo” (Torres, 1999, pp. 1-2).

Es preciso recalcar que este tipo de articulación entre pequeños productores y empresas agroindustriales no es nuevo en Ecuador (Chiriboga, 2007). Se trata de una vieja estrategia ya desarrollada en plena época de ajuste estructural (con un rol fundamental por parte de la cooperación internacional), cuando la mayoría de recursos económicos fueron canalizados en beneficio del poder del agro negocio y la agro industria del país. Actualmente la diferencia radica en el hecho que el Estado, (influenciado por varios organismos internacionales: Banco Mundial, FAO, PNUD entre otros), interviene fuertemente en la consolidación de esta forma de articulación a través de la construcción y promoción de una política agrícola mandataria a nivel nacional.

Existe toda una diversidad de contratos y modalidades de contratos agrícolas que varían en función de especificidades relativas al mercado, al modo de explotación, a la gestión de las UPAS y a los ingresos de los productores agrícolas (Eaton y Shepherd, 2002, pp. 50-67). En el caso ecuatoriano, el “contract farming” se presentó de manera amigable hacia los pequeños productores argumentando el uso de relaciones “win win” socialmente justas bajo la modalidad ya mencionada anteriormente de “negocios inclusivos rurales. Incluso, en varios casos, el Estado ecuatoriano se convirtió en signatario de estos contratos agrícolas (multi-partes) perfilándose como el principal comprador de diversos productos fruto de estas articulaciones a través de sus programas de compras públicas.⁹

Casi diez años después de haber optado por esta “vía intermedia” entre el libre mercado y la regulación estatal de la economía, existe claramente en el país una masificación de contratos agrícolas entre pequeña y mediana producción con grandes agroindustriales que profundizaron las asimetrías de poder anteriormente existentes. Evidentemente, la política agropecuaria ecuatoriana promovió durante la última década una forma indirecta de subordinación de los pequeños y medianos productores rurales hacia el capital agro-industrial.

En este sentido podríamos estar retomando un debate ya planteado por Waters y Buttel (1987) acerca de una profundización de un proceso de di-

9 A manera de ejemplo, podemos mencionar aquí a los contratos entre el Estado, la industria del ordeño y los pequeños productores de leche a nivel nacional. El Estado es el principal comprador de los productos lácteos para la ejecución de sus programas de alimentación en el país.

ferenciación social entre productores rurales campesinos (sin necesariamente hablar de descampesinización). Lo cierto es que la externalización de los riesgos económicos productivos de los grandes industriales en los eslabones débiles de las cadenas productivas, vuelve a resucitar la figura descrita por Lewontin R (1988) y Watts (1990) varias décadas atrás, la del “proletario en su propia tierra”, la de un trabajador “independiente” y organizado de manera funcional a la agroindustria, pero sin autonomía y con el riesgo de perder progresivamente el control de su territorio (Martínez Godoy, 2016b).

Finalizamos con la idea que el discurso de la Agenda de transformación productiva así como el de la política agropecuaria ecuatoriana (2015) mantienen vivos algunos aspectos de los fundamentos del paradigma de la modernización (1950-1960) (Kay, 2000, p. 341) y de la “corriente evolucionista” la cual según Arrocena (1986), considera al desarrollo como un proceso ininterrumpido hacia el progreso donde las lógicas locales son un obstáculo a esta evolución (1986, p. 181).

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos visto que durante el último mandato de gobierno no existió un cambio radical en el proceso de construcción de la política orientada al sector rural y agropecuario. La incorporación de conceptos tales como, territorio o desarrollo territorial al discurso político del último periodo de gobierno, no se tradujo por una valorización de la dimensión participativa de los actores rurales en la definición de sus políticas. El análisis de la política implementada en el sector rural y específicamente la política agrícola, nos deja en claro que en el país prevalece una visión centralista que considera a los espacios rurales como simples unidades administrativas y como receptores “pasivos” de programas de desarrollo. Pese a un esfuerzo por implementar una fallida “estrategia territorial nacional”, así como “agendas de transformación productiva” y “políticas sociales territorializadas”, los espacios rurales continúan experimentando drásticos niveles de desigualdad y pobreza.

Desde las ciencias del territorio, nos queda claro que la “territorialización de la política” no consiste en llegar o aterrizar a un territorio con pro-

gramas y proyectos estándares (nos referimos a la política “territorializada”), sino en volver activos a los actores rurales en el proceso de construcción de la política y de esta manera apuntar hacia la consolidación de una verdadera “política pública territorial”. La definición de esta política debe construirse con base en la identificación de problemas locales en contextos en realidades locales distintas, y a partir de una revalorización de sus procesos y dinámicas específicas para insertarse de manera sostenible en los mercados y mejorar notablemente las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Es precisamente aquí donde los niveles intermedios de gobierno, los más cercanos a las problemáticas territoriales, tienen un rol fundamental en el proceso de consolidación de un sistema de gobernanza territorial necesario para dar el giro en el proceso de territorialización de la política en el Ecuador.

Bibliografía

- Arrocena, J. (1986). *Le développement par l'initiative locale. Le cas Français*. Paris: L'Harmattan.
- Baudelle, G., Guy, C., y Merenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*. Editions Presses Universitaires de Rennes.
- Berdegúe *et al.* (2012). Territorios en movimiento: dinámicas territoriales rurales en América Latina. *Documento de trabajo*, 10. Rimisp.
- Brenner, N. (1999). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and society*, 28(1), 39-78.
- Campagne, P., y Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Editions Charles Léopold Mayer.
- Carricart, P. (2012). Procesos de territorialización y desterritorialización en el mundo cooperativo. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 36, 29-56. Argentina: UBA.
- Chiasson, G. con la colaboración de V. Nterizembo (2012). Territorialisation. En L. Côté y J.-F. Savard (Dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*.

- Chiriboga, M. *et al.* (2007). *Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales a empresas privadas. PPR-EP*. Informe Nacional Ecuador. Quito: RURALTER.
- Dollfus, O. (1991). *Territorios andinos, reto y memoria*. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).
- Eaton, C. y Shepherd, A. (2002). L'agriculture contractuelle, des partenariats pour la croissance. *Bulletin des services agricoles de la FAO*, 145. Rome: FAO.
- Kay, C. (2000). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En Francisco García Pascual (Coord.), *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Serie Estudios. España: Universitat de Lleida, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Lapeze, J. (Dir) (2007). *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*. Paris: L'Harmattan.
- Lewontin, R. (1988). The maturing of capitalist agriculture: Farmer as proletarian. *Monthly review*, 50(3), 72-84.
- MAGAP (2015). *La política agropecuaria ecuatoriana. Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025*. Parte 1. Quito.
- Martínez Godoy, D. y Clark, P. (2015). *Desarrollo territorial en Ecuador*. Quito: CONGOPE, Abya-Yala.
- Martínez Godoy, D. (2015). Entre economía social y economía popular. Confusiones y desaciertos políticos en el Ecuador del Buen Vivir. *Revista Eutopía*, 7, 147-161. Quito: Flacso.
- _____. (2016a). Territorios campesinos y agroindustria: un análisis de las transformaciones territoriales desde la economía de la proximidad. *Revista EUTOPIA*, 10, 41-55.
- _____. (2016b). *Agriculture contractuelle et deterritorialisation dans les Andes Equatoriennes*. Thèse de doctorat. Paris: Université de Paris-Saclay.
- Ozouf-Marignier, M.-V. (2009). Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques. En M. Vanier (Dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives* (pp. 31-35). Presses universitaires de Rennes, Collection "Espaces et territoires".
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local*. Paris: Editions La Découverte Syros.

- _____ (2005). Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. En B. Anthéaume y F. Giraut (Ed.), *Le territoire est mort. Vive les territoires!* (pp. 295-316). Paris: IRD Editions.
- _____ (2007). L'economie territoriale: une autre analyse de la globalisation. *L'economie politique*, 33, 44-52.
- Polanyi, K. (2013). *La Grande transformation*, Editions Gallimard.
- Schneider, S. (2014), "Elaboración y evaluación operativa y rediseño del programa de alimentación escolar (PAE) en Ecuador". Informe Final de consultoría.
- SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017*.
- _____ (2012), *Estrategia para el Buen Vivir rural*. Borrador.
- _____ (2014). Estrategia para la erradicación de la pobreza.
- Torre, A. y Beuret, J.- E. (2012). *Proximités Territoriales*. Paris: Editions Economica.
- Torre, André (2018). Les moteurs du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4, 711-736. Octobre.
- Torres, S. (1999). El PRONADER, un desafío para la superación de la pobreza. *Comunica* 13(4), 66-71.
- Vázquez, M. (2015). La descentralización: un camino al desarrollo territorial. En D. Martínez Godoy y P. Clark (2015). *Desarrollo territorial en Ecuador* (pp. 61-76). Quito: CONGOPE, Abya-Yala.
- Velut, S. (2007). *Mondialisation et développement territorial en Amérique latine, Argentine-Chili*. Habilitation à diriger des recherches, sous la direction de Thery Hervé. Paris : Université de Paris 3 Sorbonne Nouvelle.
- Waters, W.F. y Buttel, F.H. (1987). Diferenciación sin descampesinización: acceso a la tierra y persistencia del campesinado andino ecuatoriano. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, 10 (3), 355-378. Bogotá, Colombia.
- Watts, M. (1990) Peasants under contract: Agro-food complexes in the Third World. En H. Bernstein, B. Crow, M. Mackintosh y C. Martin (Ed.), *The Food Question. Profits Versus People?* (pp.149-162). London: Earthscan.

Territorialización de la política pública

Edwin Miño Arcos¹

Resumen

Aborda el tema de territorializar la política pública y sostiene que una visión territorial es la que debe tener una visión estratégica y multidisciplinaria, tanto en la interpretación del territorio, como en la intervención. Gestionar el Gobierno con un sistema de políticas públicas, es tener una visión de la importancia de la participación ciudadana en todos los procesos de la gestión pública, en donde el proceso debe ser planificado, transparente y evaluable.

Palabras clave: Territorio, territorializar, políticas públicas, espacio, descentralización.

¹ Director Ejecutivo del CONGOPE. emino@congope.gob.ec

Introducción

Varias veces lo repito en distintos escenarios, pero es importante para entender este trabajo, que los ecuatorianos solemos tener la “mala costumbre” de vulgarizar, exagerar en el uso de términos y de categorías;² es sumamente peligroso porque al hacerlas de uso común muchas veces pierden su significado y comunicacionalmente se vuelven términos (ya no categorías) vulgarizados, vaciados de contenidos y sin significar lo que nos interesa decir. “Las categorías se elaboran en el proceso de la práctica social e histórica de la gente” (Chknavieriantz, p. 12); son las relaciones sociales que generan las actividades de los seres humanos (trabajo, estudio, guerra etcétera) las que van generando las categorías; éstas por supuesto son luego sistematizadas, limitadas y diferenciadas por las ciencias y luego expuestas para su argumentación y entendimiento. Por lo tanto, arbitrariamente utilizar categorías específicas de una ciencia o de un tratado, lo que hace es vaciar de contenido y hasta puede producir una falacia.

Territorializar una política pública, implican dos categorías de complejidad extrema. El territorio está sufriendo una evolución conceptual desde la llamada visión arquitectónica, hasta los que consideramos que es una construcción social. La segunda es la construcción de política pública, que tiene que ver con la gestión del Estado, con la Administración Pública y con lo político. Ahí nace la preocupación por intentar mantener determinada rigurosidad teórica con la ciencia de la política, que es la que tiene que ver con la forma de organización de Estado y sus distintos niveles de gobierno y los mecanismos de aplicación de las políticas públicas.

Es importante decir que el territorio expresa y es un elemento expresador (genera su propia forma de comunicación) de sus relaciones; es decir, en el

2 Chknavieriantz (1974, pp. 12 y ss.). “Las categorías son también conceptos pero se diferencian sin embargo de los conceptos habituales como el de “árbol” ante todo por el mayor conjunto de fenómenos de la realidad que abarcan”. “Los hombres que producen las relaciones sociales con arreglo a su producción material, crean también ideas, las categorías; es decir, las expresiones ideales abstractas de esas mismas relaciones sociales. Por tanto, estas categorías son tan poco eternas como las relaciones a que sirven de expresión. Son productos históricos y transitorios”.

territorio se desarrollan las relaciones sociales y productivas de los seres humanos, pero a la vez este territorio influye en esas relaciones, no solo de la manera física (clima, geografía recursos) sino por las propias sinergias que se generan.

En esta línea, por ejemplo, no hay territorios violentos, lo que hay son espacios físicos en donde se desarrollan relaciones sociales basadas en la violencia y luego esos territorios o zonas son considerados violentos y esa será su característica.

¿Por qué el territorio?

Hoy lo podemos definir como una construcción social en el que se desarrollan las actividades de los diversos elementos materiales que conforman la vida y la sociedad; lo que esta aproximación no da es la idea de un espacio físico y de una relación que estructura y es estructurante de las relaciones humanas con la naturaleza.

La visión arquitectónica del territorio

Cuando me refiero a esta visión, no es una forma peyorativa contra la profesión ni sus creencias sobre el territorio; sino, sobre la visión netamente física que se tenía sobre el espacio físico. Para la ingeniería y la arquitectura (dos profesiones hermanadas) el territorio es:

- Ese espacio físico en el que actúan esas ciencias; a lo sumo se analiza la topografía, la composición del suelo, etcétera.
- Ese espacio significaba los límites; límites para la actividad humana (no se puede sembrar frutas a 3 000 metros sobre el nivel del mar) los ríos o accidentes geográficos generalmente marcan el fin de un estado, provincia o cantón; son límites de la división política administrativa de un Estado. El espacio como límite de la actividad humana.

- Es un espacio físico a ser sometido, dominado por el ser humano y su ingenio con herramientas³; desde la historia de la humanidad ese era el destino del territorio. Hoy podemos hablar de la sobreexplotación no solo del territorio sino de la naturaleza y su ecología.
- Es un espacio productivo, si esa tierra no servía para la agricultura o la explotación de materias primas, ya lo había deteriorado y era hora de dejar de considerar como un espacio para el hábitat o para pensar en nuevas formas de desarrollo.

La sociología arquitectónica

Cuando Marx y sus tesis determinaron que el ser humano era una serie de relaciones sociales y de producción, el espacio físico fue también entendido como el escenario de esas relaciones; por ejemplo durante la Colonia Española el suelo y sus elementos (habitantes, minerales, animales, fauna y flora) eran susceptibles de una nueva relación de explotación y de propiedad.

Aquí vale una aclaración, no es que el concepto de territorio ha ido evolucionando como tal, sino que su comprensión por parte de las ciencias, la ha ido complejizando según nuestros intereses: lo que quiero decir es que hoy día y para algunos análisis podemos seguir entendiendo el territorio como ese espacio a ser sometido (por ejemplo cuando abrimos una nueva vía, o exploramos petróleo).

Entonces hay un nuevo elemento en el concepto de desarrollo, que es la forma cómo los seres humanos organizan la producción de sus bienes y servicios y la forma cómo se entienden entre sí, cuyas relaciones sociales de producción irán en relación con la forma (modelo o formación social) en que se organiza esa producción y al ciclo de la economía.

3 Génesis 1:28 Reina-Valera 1960 (RVR1960) “Y los bendijo Dios, y les dijo: Fructificad y multiplicaos; llenad la tierra, y sojuzgadla, y señoread en los peces del mar, en las aves de los cielos, y en todas las bestias que se mueven sobre la tierra”.

Ecología sociológica arquitectónica

Desde mediados del siglo pasado ya hubo preocupación por el cambio (deterioro) climático y la forma cómo esas relaciones de producción habían ido asignando tareas y espacios a cada territorio. Entonces tocó evolucionar y complejizar mucho más el concepto de territorio. Considero que esa es la etapa en que vivimos, en la ambigüedad conceptual y negando o afirmando las consecuencias según nuestros propios intereses.

El concepto de territorio en la modernidad es abierto, en permanente construcción, y polisémico,⁴ en tanto puede tener múltiples perspectivas y aproximaciones; es un concepto básico para varias disciplinas.

Ambientalmente, el territorio como espacio vital contiene comunidades de organismos, que tienen relaciones complejas y más o menos estables. Los procesos evolutivos de los organismos implican la transformación de ese espacio, dentro de los límites físicos y fisiológicos. A conciencia de que no son términos equivalentes o sinónimos aproximados, hablaremos de “ecosistemas” y/o “paisajes”, y cuando se refiere a una especie, que establece mecanismos de apropiación y defensa de un territorio, hablaremos de “hábitat” (Vázquez Espí, 2010).

El territorio una construcción social

En definitiva, el territorio es una construcción social, es donde un conjunto de relaciones sociales dan origen y expresan una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados (aunque ello haya implicado transitar por procesos de conflicto y negociación). Pero es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, todo a partir de la convergencia de intereses y voluntades (Alexander Schejtman y Julio Berdegú, p. 17., citado en Enríquez, 2008).

⁴ Un término es polisémico, cuando puede tener más de dos significaciones, interpretaciones o formas de ser entendidas, eso precisamente es lo que pasa con la noción de territorio.

Debemos señalar que la identidad de ese territorio es producto de las relaciones sociales y productivas que se dan. A partir de esa identidad se delimita lo local y el territorio con determinadas características.⁵

Cuando hablamos de territorializar las políticas públicas, sean estatales o generales, éstas deben identificar la forma de esa identidad y a partir de esa determinación, deben decidir su aplicación —ese es el conflicto infinito y sin solución.

El espacio y el tiempo se relativizan

Marx, Weber y Durkheim privilegiaron el tiempo y la historia por encima del espacio y la geografía, lo que sin duda está relacionado con la época en la que elaboraron sus trabajos. Pues el espacio surge primero en forma de obstáculo a la creación del gran mercado mundial: la abolición del espacio mediante el tiempo significa “reducir al mínimo el tiempo que requiere el movimiento de un lugar a otro”. En ese sentido, dice David Harvey,⁶ “Marx no se equivocó al subordinar el espacio al tiempo, pues eso es lo que se ha producido: el espacio ha sido superado por el tiempo, y el dato primario de este cambio es la aceleración de los intercambios” (Harvey en Agamben, Rancière y Badiou, 2012, p. 39).

Si ya asumimos la visión de que el espacio físico o territorio es una construcción social, se están produciendo fenómenos que afectan los flujos de capitales a partir de las necesidades de otros capitales; por ejemplo, la gentrificación, entendida como ese desalojo de los habitantes urbanos o rurales de sus espacios naturales para convertirlos en activos del capital, por hoteles, edificios de oficina, es decir la expulsión de los habitantes originarios por otros usos y servicios (no necesariamente otros habitantes), la

5 Aún no existe una metodología definida para la identificación de esa identidad, pero la gestión local y política pueden ayudar mucho en esa determinación.

6 Harvey hace algunas aseveraciones magistrales sobre los nuevos procesos de urbanización: “estamos construyendo ciudades para invertir no para vivir,” la formación de los colaterales de la inmobiliaria para generar derivados financieros hacen que el proceso de territorialización sea alterado por el capital financiero. Sin embargo, dejo como un enunciado de la afectación a la territorialización de las políticas públicas.

generación de derivados financieros de las construcciones de edificios que no importa si son habitados o no, es otro fenómeno que en un futuro muy cercano afectará el desarrollo de las ciudades y territorios.

¿Qué son las políticas públicas?

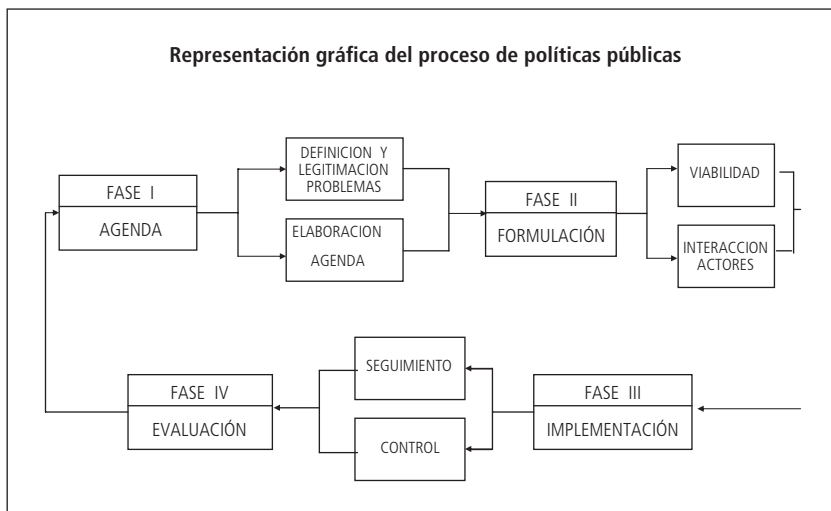
Políticas públicas, son las orientaciones producto de un proceso político-administrativo (estatales o gubernamentales) que definen objetivos y líneas de acción que un gobierno debe llevar a cabo para satisfacer las expectativas ciudadanas sobre un problema concreto o futuro (Miño, 2008, p. 26).

Parece sencillo definir lo que son las Políticas Públicas (PP), pero si bien lo es, lo que contienen en su causa, en su estructura es lo que debe importarnos, es todo un proceso y todo un sistema que debe seguirse para su debida aplicación, aplicación que su ausencia no pone definitivamente en riesgo el proceso decisional de un Gobierno; es decir, un Gobierno puede vivir sin políticas públicas y de hecho así han vivido, sin embargo la calidad de esas decisiones y sobre todo las nuevas demandas de participación ciudadana hacen obligatorio ese cumplimiento.

Cuando se escribe este artículo el Latinobarómetro afirma que el 52% de los latinoamericanos reniegan de la democracia, suponemos que no es por la forma de selección de sus autoridades –siempre que no sea por designación divina o por la fuerza– sino por la ineficiencia del sistema para mejorar su situación, pero a pesar de ser un sistema con problemas, es el único que conocemos podrá mejorar la calidad de la democracia, lo que significa apostar por un sistema de toma de decisiones basado en PP, las que deberían expresarse –con todos sus elementos– en dos instrumentos básicos, los planes de desarrollo y el presupuesto. Es decir, este sistema involucra la economía, el sistema político, la participación y sobre todo la transparencia.

Existen políticas en todos o para todos los niveles de gobierno, para las instituciones y sus estructuras; así hablamos de políticas de Estado y de políticas de Gobierno central. Pero las que nos interesan, son las políticas de todos los niveles de gobierno que se puedan territorializar.

Proceso sistema-modelo

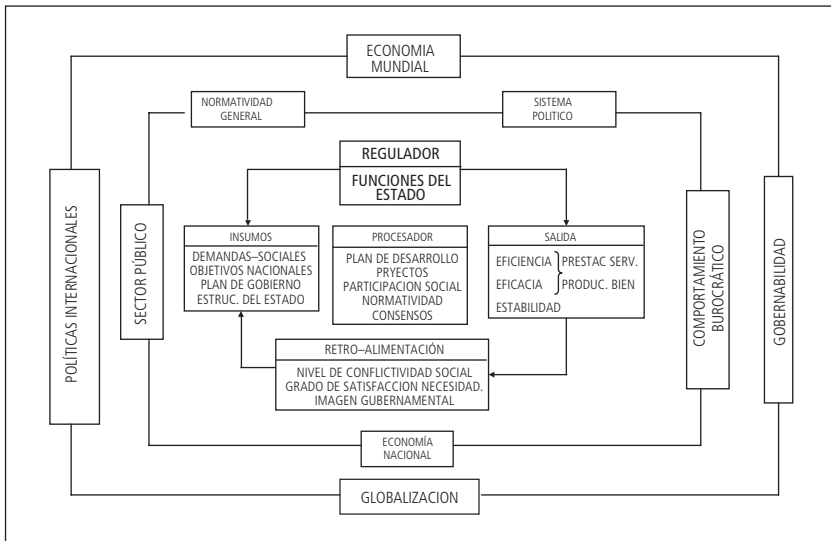


Elaboración propia

Son cuatro fases fundamentales:

- La Agenda: que determina lo que se va hacer en el Gobierno o en el territorio o en la institución.
- La Formulación: la clave en el proceso de PP, si no diagnosticamos bien y formulamos soluciones no viables, generalmente nos llevarán a un error.
- La Implementación: la fase de aplicación en el territorio de las PP.
- La Evaluación como parte del proceso de retroalimentación para el futuro del sistema.

El sistema de políticas públicas



Elaboración propia

La alimentación del sistema (que podría resumirse en la agenda política del Gobierno o institución) es la sumatoria no aritmética sino cualitativa y cuantitativa de las demandas sociales, del plan de campaña y de Gobierno, de la estructura del Estado y la influencia que ésta tiene en el proceso de solución; pero esto implica un amplio proceso de participación, de empoderamiento en el territorio de la política a desarrollar. Una falacia de gestión fue la mal llamada socialización de las políticas, que definía la tecnocracia del Gobierno y que se hacía conocer a los actores territoriales. Aquí cerramos este tema porque pasamos a trabajar en la territorialización de la política pública, que supone cumplir con todos los procesos aquí detallados como guía.

¿Qué es territorializar las políticas públicas?

Tener una visión territorial es tener una visión estratégica y multidisciplinaria, en la intervención e interpretación del territorio. Gestionar el

Gobierno con un sistema de políticas públicas, es tener una visión de la necesidad de la participación ciudadana en todos los procesos de la gestión pública, en donde el proceso debe ser planificado, transparente y evaluable.

Si esto fuera matemáticas diríamos que territorializar las políticas públicas sería sumar la participación y la planificación en esa visión del territorio y listo. Sin embargo la problemática es un poco más compleja de lo que parece.

- ¿Qué políticas públicas son territorializables? Recordemos que las políticas de Estado (siempre supondremos el proceso participativo para la construcción de la agenda y la implementación de la PP) pueden tener una implicación territorial, aunque no necesariamente su territorialización implica la participación activa de los actores. Hay temas como por ejemplo los de seguridad, de relaciones exteriores, etc., en los que no necesariamente participa la localidad. Pero habrá políticas de Estado que exigirán consultas, socializaciones e incluso hasta la aprobación de parte de los miembros de una localidad; por ejemplo, las políticas ambientales y las extractivistas. El marco jurídico ecuatoriano plantea la consulta previa y los beneficios de la extracción minera privilegiando las zonas de operación y a los GAD de la localidad.
- Hay PP de carácter gubernamental que son exclusivas del ejecutivo, por ejemplo la educación y la facultad de construcción de infraestructura educativa. A partir de la política de agrupación de los estudiantes se privilegió la construcción de centros educativos que juntaban varias escuelas (Escuelas del Milenio). ¿Esa política de agrupación se podía territorializar?, creo que sí; y precisamente solo se informaba dónde iban a estar localizadas esas escuelas, por eso los cuestionamientos locales por su ubicación.
- Por último tenemos las políticas referentes a las competencias locales, como la vialidad⁷ provincial, por ejemplo. ¿Debe ser consultada con el

7 “... existen tres elementos centrales que permiten identificar una política pública territorializada como tal: a) implicación del gobierno local en el proceso de la política pública, b) percepción territorializada de los problemas, c) definiciones de objetivos y proceso de forma segmentada a las realidades del país y al modelo autonómico...” (AECID, DEMUCA, 2011, p. X, Introducción).

ejecutivo? Suponemos que la construcción de este tipo de obras debe estar contenida en planes plurianuales de intervención, por lo que no será necesario que cada año se reúnan a planificar, sino que se aprueba el plan de manera participativa y se construye sobre la base de un plan operativo.

En definitiva, territorializar una política pública, significa construir gobernabilidad local, así esta sea una política de Estado.

La presión de demandas sociales insatisfechas en el terreno local han obligado a los gobiernos locales a la adopción de competencias impropias, entendidas por éstas aquellas que pertenecen a otra Administración del Estado pero que ejecutan finalmente las corporaciones locales, dada la falta de coordinación inter institucional, capacidad de respuesta o simplemente voluntad política, entre otros aspectos (AECID, DEMUCA, 2011, p. IX, Introducción).

Podemos decir que esto sucedía en Ecuador, bueno, sigue sucediendo, pero el mérito de la Constitución de Montecristi en 2008 fue dar un carácter independiente al sistema de competencias de todos los niveles de Gobierno. Lo que se confirma con la publicación del COOTAD como la ley que rige a los GAD y determina el sistema de competencias. La problemática no se termina de resolver por la persistencia de una serie de problemas:

- El Gobierno central interviene –sobre todo en vialidad– sin cumplir el plan vial provincial o según la priorización de la población; muchas veces lo hace porque le sobran recursos y por ello se lo piden las mismas autoridades locales o lo demanda la ciudadanía, con lo que queda superado al GAD.
- El nivel más desconcentrado en Ecuador es el Ejecutivo, pues tiene a los 823 tenientes políticos parroquiales. Además tiene jefes políticos cantonales y gobernadores provinciales, mientras los GAD tienen su propia división política administrativa.
- Hoy el Ecuador maneja –lo que se denomina– una centralidad, que no es lo mismo que centralismo, que está basada en la amplia cobertura del territorio por parte del Ejecutivo, así como por sus presupuestos,

lo que le permite interferir en el cumplimiento de una demanda social con sus propios recursos, lo que hace que la gestión de los GAD en el territorio se relativice. Además hay que considerar la alta dependencia de los GAD del presupuesto general del Estado. A los municipios aproximadamente se les transfiere el 72% de sus presupuestos, mientras que a los Gobiernos provinciales se transfiere el 92% y a las Juntas parroquiales el 100%.

- Las autoridades locales tienen mayor responsabilidad en cuanto a generar gobernabilidad en su territorio, sin embargo son precisamente los que menos dialogan o juntan necesidades para construir mancomunidades.

El proceso de territorialización de las políticas públicas implica de-construir y reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales; a efectos de identificar la forma en que dichas instancias intervienen en cada política concreta y con qué resultados específicos, señalando los mecanismos y tipos de coordinación generados ... De esta forma se pone énfasis no solo en los contenidos de intervención sino también en la forma en que se toman las decisiones (AECID, DEMUCA, 2011, p. X, Introducción).

Para terminar, tres elementos son fundamentales a considerar, la necesidad que las nuevas autoridades trabajen con un sistema de políticas públicas; que éstas sean construidas de forma participativa y que tengan la visión territorializada.

Los gobiernos centrales están permanentemente atacados por sus ineficiencias, por la corrupción (que no es que no llega a los GAD), por criterios ideológicos (como los neoliberales), mientras que en lo local donde es mucho más fácil construir acuerdos entre actores públicos privados, comunitarios. A partir de ahí es posible construir el gran acuerdo nacional en función de un nuevo pacto territorial.

Bibliografía

- AECID, Fundación DEMUCA (2011). *Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Costa Rica.
- Agamben, G., Rancière, J. y Badiou, A. (Coords.) (2012). *Pensar desde la izquierda. Mapa del pensamiento crítico para un tiempo de crisis*. Madrid: Errata Naturae.
- Chknavieriantz, A. (1974). *Las categorías de la dialéctica materialista*. Cuernavaca, México: Ediciones Círculo de Estudios.
- Enríquez, F. (2008). “Organización territorial del sistema educativo a nivel local”. Proyecto ELICE. Quito, Ecuador.
- Harvey, D. (2018). “Ahora no construimos ciudades para que la gente viva sino para que se invierta en ellas”. Entrevista. El Salto. Madrid. Disponible en: <https://goo.gl/21aJtw>
- Miño, E. (2008). *El sistema de políticas públicas*. Tesis Doctoral. Quito: Universidad Central del Ecuador. Facultad de Ciencias Administrativas. Escuela de Administración Pública.
- Vázquez Espí, M. (2010): El territorio desde la perspectiva ecológica. En *Memorias del Simposio Internacional Desarrollo, Ciudad y sostenibilidad*. Madrid.

Este libro se terminó de
imprimir en febrero de 2019
en Editorial Abya-Yala
Quito-Ecuador

Fue lectura de la “Revolución Ciudadana” que el Estado durante la vigencia de la “larga noche neoliberal”, perdió capacidades, facultades, poder y manejo de los asuntos de la política y la gestión pública. La reforma estatal promovida por el Gobierno de Correa, estuvo centrada en la gobernabilidad y menos en la gobernanza, dado que buscaba que el Gobierno dirija y gobierne la sociedad. El énfasis de la reforma ciudadana estuvo orientada a reestablecer la planificación, la regulación y el control sobre la sociedad, las demás funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno, incluidos los autónomos y descentralizados.

Ese comportamiento llevó al Gobierno de Correa a profundizar en la verticalidad de las políticas públicas sectoriales, las que emanaban desde los distintos ministerios, “bajaban” a territorio para su ejecución, que correspondía a los organismos desconcentrados del Estado, que en la “Revolución Ciudadana” llegaron hasta el nivel de cantón (distrito) y parroquia (circuito). Políticas sectoriales, en mucho estandarizadas para todo el territorio, ya que no consideraron (o lo hacían parcialmente) las diferencias, que no son solo geográficas (territorial, climática y ambiental) étnicas y culturales, sino también económicas y sociales. Lo que busca esta publicación es reflexionar sobre ese proceso.

